

Il testo tratteggia in modo sintetico, ma al tempo stesso approfondito, un quadro del diritto amministrativo guardato soprattutto attraverso l'ottica della giurisprudenza. Per questa sua caratteristica il manuale costituisce uno strumento essenziale sia per i partecipanti ai concorsi per le magistrature, sempre più orientati alla casistica giurisprudenziale, sia per gli operatori del diritto che vogliono conformare la loro attività agli orientamenti di legittimità espressi dai TAR, dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione.

Il volume è aggiornato all'alluvionale produzione legislativa degli ultimi anni e in particolare al nuovo codice dei contratti pubblici e ai decreti attuativi della c.d. Legge Madia, che hanno modificato il volto della pubblica amministrazione intervenendo in materia di pubblico impiego, trasparenza e accesso (D.lgs. n. 97/16), di procedimento amministrativo – con il mutamento della fisionomia della conferenza di servizi, del potere di autotutela (D.lgs. n. 127/16) e della S.C.I.A (D.lgs. n. 126/16 e D.lgs. n. 222/16) – e di società pubbliche (D.lgs. n. 175/16 e D.lgs. n. 100/17).

Chiude il volume un'appendice giurisprudenziale che compendia le massime della giurisprudenza sugli istituti più rilevanti del diritto amministrativo.

MICHELE CORRADINO, presidente di Sezione del Consiglio di Stato, è attualmente componente dell'Autorità nazionale anticorruzione. È stato capo di gabinetto dei Ministeri dell'Ambiente, delle Politiche agricole e forestali e dell'Attuazione del programma di governo e consigliere giuridico del Ministero della Giustizia. Prima di entrare in magistratura ha fatto parte della Vigilanza della Banca d'Italia. È autore di diverse monografie di diritto amministrativo ("La responsabilità della pubblica amministrazione", "Il procedimento amministrativo", "I nuovi appalti pubblici", "I contratti della pubblica amministrazione", "Il processo amministrativo") e del saggio non giuridico sul tema della corruzione "È normale ... lo fanno tutti, storie dal vivo di affaristi, corrotti e corruttori".

M. CORRADINO MANUALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

MICHELE CORRADINO

# MANUALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO



ISBN 978-88-6611-668-4



9 788866 116684

€ 50,00

CACUCCI EDITORE  
BARI

ATTENALTA FORMAZIONE

*A Paola e a Umberto*



MICHELE CORRADINO

MANUALE DI  
DIRITTO AMMINISTRATIVO

CACUCCI  EDITORE  
BARI

 ATENA ALTA FORMAZIONE

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## INDICE

PREFAZIONE.....	XVII
-----------------	------

### I. LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Premessa .....	1
2. La Costituzione e le leggi costituzionali .....	4
3. La legge e gli atti aventi forza di legge.....	4
4. Gli atti politici.....	10
5. Gli atti di alta amministrazione .....	14
6. I regolamenti.....	15
7. Le fonti d'autonomia degli enti locali: statuti e regolamenti.....	27
8. Gli atti necessitati e le ordinanze di necessità e urgenza.....	29
8.1 <i>Nozione di necessità</i> .....	29
8.2 <i>Caratteri degli atti necessitati e delle ordinanze di necessità e         urgenza</i> .....	30
8.3 <i>Collocazione all'interno della gerarchia delle fonti</i> .....	31
8.4 <i>Capacità derogatoria e limiti</i> .....	32
8.5 <i>Impugnativa</i> .....	34
8.6 <i>Il potere sindacale ex articolo 54 T.U.E.L.</i> .....	34
9. I piani regolatori generali.....	36
9.1 <i>Funzione</i> .....	36
9.2 <i>Procedura di approvazione</i> .....	37
9.3 <i>Natura del P.R.G.</i> .....	37
9.4 <i>Impugnazione</i> .....	38
10. I capitoli generali d'oneri.....	40
11. I bandi militari.....	40
12. Le norme interne.....	41

12.1 <i>Le circolari</i> .....	41
13. Le Linee Guida ANAC previste dal codice dei contratti pubblici....	45

## II. LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1. Premessa .....	47
2. Le origini .....	47
3. Il problema della natura giuridica delle autorità amministrative indipendenti.....	49
4. I poteri della a.a.i. e il problema del loro fondamento costituzionale .....	53
5. La discrezionalità tecnica esercitata dalle autorità amministrative indipendenti e i limiti del sindacato esercitabile dal giudice amministrativo .....	59
6. Il giudice competente a valutare gli atti delle A.A.I. ....	63
6.1 <i>Il panorama normativo anteriore al Codice del processo amministrativo</i> .....	63
6.2 <i>Il nuovo Codice del processo amministrativo</i> .....	64
7. Il problema della tutela giurisdizionale del terzo .....	67
8. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.....	69

## III. LA SOGGETTIVITÀ PUBBLICA

1. I fattori di trasformazione dell'organizzazione amministrativa: il fattore storico-sociale e l'appartenenza all'U.E. ....	71
2. La soggettività pubblica nel diritto interno .....	72
3. La soggettività pubblica nel diritto comunitario .....	74
4. Gli organismi di diritto pubblico: caratteri e disciplina.....	75
4.1 <i>Primo requisito: la personalità giuridica</i> .....	77
4.2 <i>Secondo requisito: l'influenza pubblica dominante</i> .....	79
4.3 <i>Terzo requisito: esigenze di interesse generale non aventi natura industriale o commerciale</i> .....	82
4.3.1 Il subrequisito positivo: esigenze di interesse generale.....	82
4.3.2 Il subrequisito negativo: carattere non industriale o non commerciale delle esigenze.....	84

4.4 <i>La totale sottoposizione alla normativa sull'evidenza pubblica</i> .....	87
5. La nozione di impresa pubblica .....	89
6. Le società a partecipazione pubblica .....	91

## IV. I BENI PUBBLICI

1. Premessa .....	93
2. Nozione di bene pubblico .....	94
3. Classificazione dei beni pubblici .....	94
3.1 <i>I beni demaniali</i> .....	95
3.1.1 Acquisizione e perdita della demanialità .....	97
3.1.2 Perdita della demanialità: dichiarazione dell'Autorità amministrativa .....	98
3.2 <i>I beni patrimoniali indisponibili</i> .....	98
3.2.1 Acquisto e perdita della destinazione pubblicistica .....	99
4. Uso dei beni pubblici .....	100
5. I mezzi di tutela .....	101

## V. I SERVIZI PUBBLICI

1. I servizi pubblici: evoluzione storica .....	103
1.1 <i>La definizione legislativa di "servizio pubblico" nel diritto positivo</i> .....	104
1.1.1 I servizi pubblici nell'ordinamento dell'Unione Europea ..	106
2. Regime giuridico e disciplina del servizio .....	107
3. Le modalità di gestione dei servizi pubblici .....	108
4. Le società <i>in house</i> : origini e caratteri .....	112
4.1 <i>Lo svolgimento preponderante dell'attività con l'Ente pubblico</i> .....	114
4.2 <i>Il controllo analogo</i> .....	115
5. Servizi pubblici locali (artt. 112 ss. TUEL) .....	120
6. La giurisdizione in materia di servizi pubblici .....	125

## VI. I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1. Premessa .....	127
2. I Principi Costituzionali .....	127

3. I Principi Comunitari.....	132
4. I Principi di cui alla legge sul procedimento .....	134
5. Il principio di trasparenza alla luce del testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.....	135

## VII. LA PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE

1. Premessa.....	137
2. I soggetti del procedimento: interventi necessari e volontari .....	138
3. L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento.....	141
4. Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento e relative modalità.....	145
5. Deroghe al regime della partecipazione e all'obbligo di comunicazione... ..	147
6. L'omessa comunicazione di avvio del procedimento: il nuovo art. 21- <i>octies</i> .....	151
7. Il c.d. preavviso di rigetto .....	154

## VIII. LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1. Il rapporto tra discrezionalità e merito: la tesi dell'estraneità e la tesi della continenza .....	159
2. La nozione di discrezionalità amministrativa .....	160
3. Discrezionalità amministrativa pura e discrezionalità tecnica .....	162
4. Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.....	164
5. La tutela risarcitoria delle situazioni giuridiche soggettive lese da attività amministrativa discrezionale .....	168

## IX. LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

1. Premessa: gli stati viziati dell'atto amministrativo .....	169
2. L'invalidità.....	170
3. L'annullabilità dell'atto amministrativo.....	173
3.1 <i>Violazione di legge</i> .....	173
3.2 <i>Incompetenza</i> .....	174
3.3 <i>Eccesso di potere</i> .....	176
4. Articolo 21- <i>octies</i> della L. n. 241/1990 .....	176

5. La nullità dell'atto amministrativo e i connessi profili di giurisdizione .....	177
6. L'inesistenza dell'atto amministrativo.....	184

## **X. L'AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA**

1. La natura del potere di autotutela.....	185
2. Differenza tra autotutela decisoria e autotutela esecutiva e caratteri generali dell'autotutela decisoria .....	187
2.1 <i>Autotutela esecutiva</i> .....	187
2.2 <i>Autotutela decisoria: profili generali</i> .....	189
2.2.1 Autotutela decisoria: l'annullamento d'ufficio .....	192
2.2.2 Il rapporto tra l'art. 21-octies e l'art. 21-nonies .....	196
2.2.3 Autotutela decisoria: la revoca.....	197
2.2.4 Autotutela decisoria: la sospensione .....	200
2.2.5 Segue: la convalida e la ratifica .....	201
3. Autotutela della pubblica amministrazione e processo amministrativo .....	202
4. Particolari ipotesi di autotutela: articolo 33 della l. n. 189/2002 e art. 1, comma 13, del decreto legge n. 95/2012 (convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135) .....	204

## **XI. GLI ACCORDI EX ARTICOLO 11 DELLA LEGGE N. 241/1990**

1. La situazione anteriore alla legge n. 241/1990 .....	205
2. Gli accordi <i>ex</i> articolo 11 della legge n. 241/1990: la differenza tra accordi integrativi e accordi sostitutivi.....	207
2.1 <i>Il problema della atipicità degli accordi</i> .....	210
2.2 <i>Le situazioni giuridiche soggettive con riferimento agli accordi e la loro tutela</i> .....	211
3. Le novità introdotte dalla legge n. 15 del 2005.....	212
3.1 <i>La soppressione dell'inciso "nei casi previsti dalla legge"</i> .....	212
3.2 <i>L'introduzione della determinazione preliminare</i> .....	213
4. Il potere di recesso e l'indennizzo .....	215

5. La giurisdizione in tema di accordi <i>ex</i> articolo 11 .....	216
6. Gli accordi <i>ex</i> articolo 15 della legge n. 241/1990 .....	218

## XII. LA CONFERENZA DI SERVIZI

1. Premessa.....	221
1.1 <i>La conferenza istruttoria</i> .....	222
1.2 <i>La conferenza decisoria</i> .....	223
1.3 <i>La conferenza preliminare</i> .....	223
1.4 <i>La conferenza di servizi di cui all'art. 25, comma 3, d.lgs. 152/2006</i> .....	224
2. Le modalità di svolgimento della conferenza.....	224
3. La decisione della conferenza e i rimedi per le amministrazioni dissenzienti.....	226
4. Possibilità per i privati di partecipare alla conferenza di servizi.....	227
5. Natura giuridica della conferenza di servizi e provvedimento con- clusivo della stessa .....	228
6. Soggetti legittimati ad impugnare la determinazione della confe- renza di servizi e questioni aperte.....	230

## XIII. IL DIRITTO DI ACCESSO

1. Introduzione .....	231
2. Le fonti normative del diritto di accesso .....	231
3. Il diritto di accesso come principio generale .....	235
4. Natura giuridica del diritto di accesso .....	236
5. L'accesso documentale .....	239
5.1 <i>Legittimazione attiva</i> .....	239
5.2 <i>I documenti amministrativi</i> .....	243
5.3 <i>I soggetti nei cui confronti può esercitarsi il diritto di accesso</i> .....	244
5.4 <i>I casi di esclusione dal diritto di accesso</i> .....	245
5.5 <i>Il rapporto tra accesso e tutela della riservatezza</i> .....	248
5.6 <i>Il diritto di accesso nei concorsi pubblici</i> .....	251
6. Accesso civico semplice e accesso civico generalizzato .....	253
6.1 <i>Esclusioni e limiti all'accesso civico</i> .....	254

6.2	<i>Esercizio del diritto di accesso e tutela</i> .....	256
7.	Disposizioni processuali.....	256
7.1	<i>Premessa</i> .....	256
7.2	<i>Le parti del giudizio sull'accesso: la difesa processuale, la legittimazione attiva e la tutela dei controinteressati</i> .....	258
7.3	<i>L'ammissibilità dell'azione risarcitoria nel corso del giudizio in materia di accesso</i> .....	259

#### **XIV. IL SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1.	Premessa .....	261
2.	Silenzio-assenso .....	261
2.1	<i>Silenzio-assenso nel Testo Unico Edilizia</i> .....	264
2.2	Silenzio assenso endoprocedimentale tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici .....	264
3.	Silenzio-diniego.....	265
4.	Silenzio-inadempimento.....	267
4.1	<i>Il termine di conclusione del procedimento amministrativo: i nuovi termini introdotti dalla l. n. 80/2005 e n. 69/2009 e le conseguenze della loro inosservanza</i> .....	267
4.2	<i>Le conseguenze della mancata osservanza dei termini di conclusione del procedimento</i> .....	269
4.3	<i>I presupposti per la formazione del silenzio-inadempimento: l'obbligo di provvedere della p.a. e il superamento dell'onere della diffida</i> .....	271
4.3.1	L'obbligo giuridico di provvedere della P.A.....	271
4.3.2	La violazione del termine di conclusione del procedimento amministrativo.....	273
4.3.3	Il superamento dell'onere della diffida.....	273
4.4	<i>L'azione giurisdizionale contro il silenzio e il commissario ad acta</i> ..	274
4.5	<i>Il giudizio del giudice amministrativo sulla fondatezza della pretesa</i> .....	282
5.	Silenzio-rigetto .....	285
6.	Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo .....	285

7. S.C.I.A. (Segnalazione Certificata di Inizio Attività).....	286
7.1 <i>I poteri della Pubblica Amministrazione dopo la presentazione della s.c.i.a.</i> .....	287
7.2 <i>Natura giuridica</i> .....	288
7.3 <i>Tutela del terzo</i> .....	290

## XV. ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE

1. Premessa: governo del territorio.....	295
2. Il potere ablatorio della pubblica amministrazione.....	296
3. Il procedimento espropriativo previsto dal testo unico delle espropriazioni (d.p.r. n. 327/2001) .....	299
4. I vincoli preordinati all'esproprio .....	300
4.1 <i>La nozione di vincolo preordinato all'esproprio</i> .....	300
4.2 <i>L'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio: onere motivazionale del provvedimento (e conseguente estensione del sindacato del giudice amministrativo) e posizione giuridica soggettiva configurabile in capo al privato</i> .....	302
4.3 <i>La scadenza del vincolo preordinato all'esproprio: conseguenze</i> .....	303
4.4 <i>La reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio: onere motivazionale e indennizzabilità della reitera</i> .....	304
4.4.1 <i>L'onere motivazionale</i> .....	304
4.4.2 <i>L'indennizzabilità della reitera</i> .....	304
5. La determinazione dell'indennità di esproprio .....	306
5.1 <i>La nozione di edificabilità</i> .....	309
5.1.1 <i>Il significato di "suolo edificabile" secondo la giurisprudenza: il problema dell'interpretazione dell'art. 5-bis</i>	309
5.2 <i>Le previsioni del T.U. sugli espropri e la successiva sentenza della Corte Costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348</i> .....	310
5.3 <i>La nuova disciplina introdotta dalla Legge 24 dicembre 2007, n. 244</i> .....	311
6. L'accordo di cessione volontaria e l'occupazione: due modalità alternative di conclusione del procedimento amministrativo.....	312
6.1 <i>La cessione volontaria</i> .....	312
6.2 <i>L'occupazione</i> .....	314

6.2.1 L'occupazione d'urgenza .....	314
6.2.2 L'occupazione appropriativa .....	315
6.2.3 L'occupazione usurpativa.....	317
6.2.4 L'acquisizione sanante: dall'art. 43 all'art. 42-bis del Testo Unico delle Espropriazioni.....	318
7. Il riparto di giurisdizione nella materia espropriativa .....	322
8. L'articolo 53 t.u. espropriazioni e la sua illegittimità costituzionale ....	326
9. Retrocessione .....	327

## XVI. LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.

1. La possibilità di ascrivere in capo alla p.a. la responsabilità per i danni cagionati dagli atti da essa emanati .....	329
2. La svolta segnata dalla sentenza 22 luglio 1999, n. 500: la risarcibilità degli interessi legittimi.....	331
3. La differenza tra risarcimento degli interessi legittimi pretensivi e risarcimento degli interessi legittimi oppositivi alla stregua della sentenza 22 luglio 1999, n. 500.....	333
4. Il dibattito sulla natura giuridica della responsabilità della p.a. ( <i>ex delictu</i> o <i>ex contractu</i> ) successivo alla sentenza n. 500/1999.....	335
5. La responsabilità della p.a.: analisi dei suoi elementi costitutivi.....	338
5.1 <i>Il nesso di causalità</i> .....	338
5.2 <i>La colpa</i> .....	339
5.3 <i>L'opzione esegetica della Corte di Giustizia e le conseguenti reazioni della giurisprudenza nazionale</i> .....	341
6. Il danno .....	345
6.1 <i>Il danno da ritardo</i> .....	345
6.1.1 La configurazione esatta del danno da ritardo.....	345
6.1.2 L'articolo 2- <i>bis</i> della L. n. 241/1990: un possibile indice normativo della non divisibilità della tesi dell'Adunanza Plenaria 7/2005. Le opinioni dei giu- dici amministrativi.....	347
6.1.3 Cumulo del ricorso avverso il silenzio e dell'azione ri- sarcitoria per danno da ritardo .....	352
6.2 <i>Il danno da disturbo</i> .....	352

6.3	<i>Il danno da perdita di chance</i> .....	353
6.4	<i>La quantificazione del danno da perdita di chance nell'ipotesi di illegittima aggiudicazione di una gara</i> .....	355
6.5	<i>La prova del danno risarcibile e la sua quantificazione</i> .....	357
6.6	<i>Il Danno da Mancato Recepimento di Una Direttiva Comunitaria</i> .....	358
7.	La responsabilità precontrattuale della p.a. ....	361
8.	La giurisdizione in materia di risarcimento del danno.....	367
8.1	<i>Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di responsabilità da attività provvedimento illegittima</i> .....	367
8.2	<i>La pregiudiziale amministrativa</i> .....	368
8.3	<i>Le nuove prescrizioni contenute nell'articolo 30 c.p.a.</i> .....	372
9.	La reintegrazione in forma specifica.....	375
10.	La responsabilità dell'amministrazione per danni cagionati da cose in custodia.....	376

## XVII. PUBBLICO IMPIEGO

1.	Dirigenza pubblica e <i>spoil system</i> .....	379
1.1	<i>La dirigenza: evoluzione storica della normativa. lo spoil system e le rilevanti pronunce della Corte Costituzionale</i> .....	379
1.2	<i>La costituzione del rapporto di servizio e del rapporto d'ufficio</i> .....	384
1.3	<i>La giurisdizione in tema di conferimento e revoca dell'incarico dirigenziale</i> .....	386
1.4	<i>La responsabilità del dirigente per il risultato</i> .....	388
1.5	<i>La responsabilità del dirigente per illecito extracontrattuale</i> .....	389
2.	Il pubblico impiego.....	390
2.1	<i>Il regime giuridico attuale del pubblico impiego</i> .....	390
2.2	<i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i> .....	392
2.3	<i>La giurisdizione in materia di pubblico impiego</i> .....	393
2.3.1	<i>La giurisdizione in materia di concorsi, selezioni e nomine</i> .....	394
2.4	<i>Situazioni giuridiche soggettive che derivano dal pubblico impiego</i> ....	396
2.4.1	<i>Posizione giuridica soggettiva dell'idoneo non vincitore</i> ....	396

2.4.2 Diritto all'assunzione del vincitore, silenzio dell'amministrazione e giudice competente.....	398
---	-----

## XVIII. I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La capacità di diritto privato della p.a.: fondamento normativo e conseguenze sostanziali e processuali .....	401
1.1 <i>Caratteri del potere di recesso contrattuale previsto dall'articolo 21-sexies L. n. 241/1990 e differenze con la revoca e il recesso dagli accordi ex articolo 11 L. n. 241/1990</i> .....	402
2. Il codice dei contratti pubblici e il ruolo del diritto comunitario ....	404
2.1 <i>La tecnica di recepimento prescelta dal legislatore italiano</i> .....	405
2.1.1 <i>La tecnica di attuazione prescelta dal legislatore italiano: le linee guida</i> .....	406
2.2 <i>Ambito di applicazione</i> .....	409
2.3 <i>I principi</i> .....	412
2.3.1 <i>L'analisi dei singoli principi</i> .....	413
3. Le principali novità del codice .....	418
3.1 <i>Gli Affidamenti esclusi dal Codice</i> .....	418
3.2 <i>In house providing (artt. 5 e 192)</i> .....	418
3.3 <i>Controllo congiunto e altri accordi tra amministrazioni aggiudicatrici sottratti nell'ambito di applicazione</i> .....	419
3.4 <i>Contratti di sponsorizzazione (art. 19)</i> .....	420
3.5 <i>Opera pubblica realizzata a spese del privato (art. 20)</i> .....	421
3.6 <i>Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici (art. 21)</i> .....	422
3.7 <i>Il dibattito pubblico (art. 22)</i> .....	423
3.8 <i>Livelli di progettazione e appalto integrato (artt. 23 e 59)</i> .....	424
3.9 <i>Il nuovo ruolo del RUP (art. 31)</i> .....	425
3.10 <i>Le fasi delle procedure di affidamento e le modalità di stipula del contratto (art. 32)</i> .....	429
3.11 <i>La nuova esecuzione anticipata d'urgenza (art. 32)</i> .....	432
3.12 <i>I contratti sotto soglia (art. 36)</i> .....	432
3.13 <i>Stazioni appaltanti ed aggregazioni (art. 37)</i> .....	434
3.14 <i>Qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38)</i> .....	436

3.15	<i>La nozione e disciplina del conflitto di interesse (art. 42)</i> .....	438
3.16	<i>Clausole sociali (art. 50)</i> .....	439
3.17	<i>Suddivisione in lotti (art. 51)</i> .....	440
3.18	<i>Regole applicabili alle comunicazioni (art. 52)</i> .....	441
3.19	<i>L'avvalimento (art. 89)</i> .....	442
3.20	<i>La procedura competitiva con negoziazione (artt. 59 e 62)</i> .....	445
3.21	<i>Il Partenariato per l'innovazione (art. 65)</i> .....	446
3.22	<i>Consultazioni preliminari di mercato (artt. 66-67)</i> .....	447
3.23	<i>Commissione giudicatrice e albo dei commissari (artt. 77-78)</i> .....	448
3.24	<i>I nuovi requisiti di ordine generale (art. 80)</i> .....	449
3.25	<i>Nuovo soccorso istruttorio (art. 83, comma 9)</i> .....	452
3.26	<i>Rating d'impresa (art. 83, comma 10)</i> .....	455
3.27	<i>Documento di gara unico europeo (art. 85)</i> .....	456
3.28	<i>Criteri di aggiudicazione (art. 95)</i> .....	456
3.29	<i>Offerta anomala (art. 97)</i> .....	457
3.30	<i>Subappalto (art. 105)</i> .....	459
3.31	<i>La partecipazione alla gara del curatore fallimentare (art. 110, comma 3)</i> .....	461
3.32	<i>Incentivi per funzioni tecniche (art. 113)</i> .....	462
3.33	<i>Baratto amministrativo e interventi di sussidiarietà orizzontale (art. 190)</i> .....	463
3.34	<i>Il partenariato pubblico privato (art. 180)</i> .....	463
4.	<i>La giurisdizione in materia di contratti pubblici</i> .....	464
	<b>APPENDICE GIURISPRUDENZIALE</b> .....	467

## PREFAZIONE

Negli ultimi anni il diritto amministrativo è profondamente cambiato. È questo un ramo del diritto in continua e veloce evoluzione: dalla sua nascita la giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei Tar ne costruisce e ricostruisce costantemente gli istituti, adattandoli all'evoluzione dell'economia e della società, con una velocità tale da imporre allo studioso e all'operatore del diritto un aggiornamento continuo.

Ciò si rende necessario anche a seguito della indispensabile opera di recepimento, da parte dell'ordinamento nazionale, delle istanze provenienti dall'ordinamento comunitario, che impone un coordinamento costante e complesso tra i due sistemi e che produce un tessuto normativo in dinamica evoluzione. Questo fa sì che sia particolarmente difficile realizzare una codificazione unitaria di tutte le norme del diritto amministrativo, le quali, tra l'altro, si caratterizzano per una peculiare elasticità ed adattabilità funzionali ai molteplici settori di intervento in cui operano i diversi soggetti pubblici. Recentemente, inoltre, una tempesta normativa ha investito la regolamentazione delle attività delle pubbliche amministrazioni, rendendo ancor più significativo il ruolo della giurisprudenza e la sua capacità di riscrivere questa particolare branca del diritto.

Dirompente è stata, anzitutto, l'introduzione del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/16 e d.lgs. correttivo n. 56/17), che recependo le istanze comunitarie elaborate, ha riscritto la materia con l'abrogazione del d.lgs. 163/06 e l'introduzione nel settore di un sistema di regolazione flessibile, affidata a fonti di rango secondario.

Rilevanti sono state anche le modifiche normative intervenute ad opera dei decreti attuativi della legge delega n. 124/2015 (legge Madia) in diversi ambiti: tra gli altri, in materia di trasparenza (d.lgs. n. 97/16), con l'ampliamento delle forme di accesso ai documenti amministrativi, che ha impresso una decisa accelerazione verso un sistema di massima partecipazione dei cittadini alle scelte ed al controllo dell'operato dell'amministrazione; riguardo al procedimento amministrativo, con il mutamento della fisionomia della conferenza di servizi e del potere di autotutela (d.lgs. n. 127/16); in merito alla S.C.I.A. (d.lgs. n. 126/16 e d.lgs. n. 222/16) ed alle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/16 e d.lgs. correttivo n. 100/17).

Ho accettato, così, l'invito ad aggiornare completamente il manuale di diritto amministrativo, per avere un testo che concentri al suo interno sia l'inquadramento dogmatico degli istituti sia un'approfondita analisi della giurisprudenza, aggiornati ai più recenti contributi, in modo da cogliere il diritto nel suo evolversi e concretizzarsi nella realtà.

È questo che è richiesto per superare i concorsi pubblici più prestigiosi nelle Magistrature e nella Pubblica Amministrazione ed è questo che è richiesto a Magistrati, Avvocati, Dirigenti e Funzionari delle Pubbliche Amministrazioni nella loro complessa quotidiana attività.

Nella preparazione del nuovo manuale è stata preziosa la collaborazione di Vito Sciancalepore, Alessandra Vallefucio e Valeria Zallocco, che hanno partecipato a questa bella impresa e che per questo desidero ringraziare.

Roma, gennaio 2018