

## INDICE SOMMARIO

<i>Piano dell'opera</i> . . . . .	V
<i>Premessa</i> . . . . .	VII
<i>Autori e Autrici dell'opera</i> . . . . .	XXIX
<i>Abbreviazioni</i> . . . . .	XXXV

### INTRODUZIONE

#### VERSO IL NUOVO DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Francesco Caringella, Roberto Chieppa e Bernardo Giorgio Mattarella*

1. Il diritto amministrativo europeo . . . . .	XLIII
2. Il potere amministrativo tra autorità e libertà. . . . .	XLVII
3. La dimensione relazionale dell'azione amministrativa . . . . .	LI
4. L'azione amministrativa non è solo esercizio di potere, ma soprattutto adempimento di doveri. . . . .	LII
5. Il sindacato sul potere amministrativo nella stagione del giudizio sul rapporto. . . . .	LIV
6. Conclusioni . . . . .	LVI

### Parte I

#### I PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

##### CAPITOLO 1

#### IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

di *Alessandro Basilico*

1. Nozione e funzioni del principio . . . . .	3
2. Il fondamento del principio . . . . .	5
3. La portata del principio . . . . .	9
4. Le tensioni con il principio . . . . .	12
4.1. Le "leggi provvedimento" . . . . .	12
4.2. Le ordinanze contingibili e urgenti . . . . .	15
4.3. I d.P.C.M. emessi per fronteggiare la pandemia da Covid-19 . . . . .	18
4.4. Gli atti delle autorità indipendenti . . . . .	20
4.5. La "legalità algoritmica" . . . . .	26
5. Conclusioni (inevitabilmente) provvisorie . . . . .	28

CAPITOLO 2

**IL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO**

di *Alessandro Basilio*

1.	Il fondamento del principio . . . . .	31
2.	Il contenuto del principio . . . . .	35
3.	Le declinazioni in termini di semplificazione . . . . .	36
3.1.	La conferenza di servizi . . . . .	37
3.2.	Il silenzio assenso “orizzontale” . . . . .	38
3.3.	Il silenzio assenso “verticale” . . . . .	39
4.	Le declinazioni in termini di efficienza . . . . .	41
4.1.	Il controllo di gestione . . . . .	41
4.2.	La valutazione della <i>performance</i> . . . . .	43
4.3.	La <i>class action</i> pubblica . . . . .	44
4.4.	La responsabilità amministrativa e i rischi di “burocrazia difensiva” . . .	47
4.5.	I principi del risultato e della fiducia . . . . .	50
4.6.	Il ricorso a decisioni automatizzate . . . . .	52
5.	Conclusioni (inevitabilmente) provvisorie . . . . .	54

CAPITOLO 3

**IL PRINCIPIO D'IMPARZIALITÀ**

di *Alessandro Basilio*

1.	Il fondamento del principio . . . . .	57
2.	Nozione d'imparzialità. L'imparzialità dell'Amministrazione e quella del giudice. Analogie e differenze con la “neutralità” e la “indipendenza” . . . . .	61
3.	Le declinazioni . . . . .	66
3.1.	Il concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi . . . . .	66
3.2.	La disciplina sul conflitto d'interessi . . . . .	69
3.3.	La distinzione tra politica e amministrazione . . . . .	71
3.4.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali. Lo <i>spoils system</i> .	73
3.5.	Il “giusto procedimento” . . . . .	75
3.6.	Le garanzie e le regole per l'attribuzione di vantaggi economici . . . . .	81
3.7.	Le autorità amministrative indipendenti . . . . .	82
4.	I corollari del principio: pubblicità e trasparenza . . . . .	83
5.	Conclusioni (inevitabilmente) provvisorie . . . . .	87

CAPITOLO 4

**IL PRINCIPIO DEL MERITO**

di *Stefano Battini e Barbara Gagliardi*

1.	Il principio del merito e lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione . .	92
1.1.	Merito e buon andamento . . . . .	93
1.2.	Merito ed eguaglianza formale . . . . .	94

1.3.	Merito ed eguaglianza sostanziale . . . . .	96
1.4.	Merito e imparzialità: le garanzie di <i>status</i> dei funzionari . . . . .	98
1.5.	Merito e imparzialità: la separazione interna dei poteri . . . . .	100
2.	La regola costituzionale del concorso pubblico e le deroghe legislative . . . . .	101
2.1.	Le riserve “nazionali”: cittadinanza e funzione pubblica . . . . .	103
2.2.	Le riserve “politiche”: lo <i>spoils system</i> . . . . .	105
2.3.	Le riserve “professionali”: concorso pubblico e progressioni di carriera. . . . .	107
2.4.	Le riserve “lavoristiche”: concorso pubblico e stabilizzazioni. . . . .	109
3.	Concorso pubblico e confini del diritto amministrativo . . . . .	112
3.1.	Il concorso pubblico come limite alla privatizzazione dell’impiego con enti pubblici (e la rilevanza ai fini del riparto di competenze legislative fra Stato e regioni) . . . . .	113
3.2.	Il concorso pubblico come applicazione del diritto amministrativo a soggetti privati: il reclutamento nelle c.d. società pubbliche . . . . .	116
4.	La disciplina del concorso pubblico . . . . .	118
4.1.	Il concorso pubblico come procedimento amministrativo . . . . .	118
4.2.	Gli strumenti di modernizzazione del procedimento concorsuale . . . . .	121

## CAPITOLO 5

### RESPONSABILITÀ

di *Mariano Protto*

1.	Introduzione . . . . .	125
2.	Cenni all’evoluzione del principio di responsabilità della Pubblica Amministrazione . . . . .	126
3.	Il regime della responsabilità della Pubblica Amministrazione . . . . .	130
3.1.	La responsabilità civile . . . . .	131
3.2.	La responsabilità amministrativa . . . . .	133
3.3.	La responsabilità dirigenziale e disciplinare . . . . .	135
4.	Spunti ricostruttivi per uno statuto “particolare” della responsabilità della Pubblica Amministrazione . . . . .	136

## CAPITOLO 6

### RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ

di *Silvia de Nitto*

1.	Le nozioni . . . . .	141
2.	Affinità e differenze tra il principio di ragionevolezza e quello di proporzionalità . . . . .	143
3.	Il controllo di ragionevolezza e proporzionalità da parte del giudice amministrativo . . . . .	147
3.1.	Il problema del cosiddetto “controllo di proporzionalità in senso stretto”. . . . .	153
4.	Ragionevolezza tecnica e proporzionalità nelle valutazioni tecniche . . . . .	157
5.	Alcune considerazioni conclusive . . . . .	161

CAPITOLO 7

**AFFIDAMENTO LEGITTIMO**

di *Mariano Protto*

1.	Introduzione . . . . .	165
2.	La tutela dell'affidamento nel diritto civile . . . . .	167
3.	La tutela dell'affidamento nel diritto eurounitario, ovvero l'interesse alla certezza dei rapporti giuridici . . . . .	169
4.	La tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo . . . . .	172
4.1.	L'affidamento provvedimentale . . . . .	176
4.2.	L'affidamento procedimentale . . . . .	179
4.3.	L'affidamento precontrattuale . . . . .	182
5.	I profili di giurisdizione . . . . .	184
6.	Le critiche agli orientamenti giurisprudenziali . . . . .	190
7.	Spunti per una diversa ricostruzione dell'affidamento verso l'Amministrazione: l'asimmetria, multipolarità e politomia del rapporto amministrativo . . . . .	192

CAPITOLO 8

**IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

di *Mauro Renna*

1.	L'origine del principio di sussidiarietà . . . . .	205
2.	Il principio di sussidiarietà orizzontale . . . . .	209
2.1.	L'articolo 118, quarto comma, della Costituzione . . . . .	209
2.2.	Le attività di interesse generale . . . . .	212
2.3.	Gli effetti precettivi del principio di sussidiarietà orizzontale . . . . .	217
2.4.	La sussidiarietà quale principio strumentale nello svolgimento di attività di interesse generale . . . . .	218
3.	Il principio di sussidiarietà verticale . . . . .	221
3.1.	Suo fondamento teorico e nucleo precettivo . . . . .	221
3.2.	Sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione . . . . .	226
3.3.	Unicità e responsabilità come principi "antagonisti", ma in modo virtuoso . . . . .	228
3.4.	Effetti e giustiziabilità del principio di sussidiarietà verticale . . . . .	229

CAPITOLO 9

**LIBERALIZZAZIONE**

di *Cecilia Cioffi*

1.	Il principio generale di liberalizzazione . . . . .	233
2.	La liberalizzazione amministrativa . . . . .	235
3.	La denuncia di inizio attività (c.d. Dia) e la segnalazione certificata di inizio attività (c.d. SCIA) come principale strumento di liberalizzazione amministrativa: evoluzione normativa . . . . .	236
4.	La natura giuridica della SCIA (Dia) . . . . .	239

5.	Il controverso tema della tutela del terzo leso dall'attività segnalata: la tesi dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 . . . . .	244
5.1.	Il Legislatore respinge la soluzione delineata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato . . . . .	252
5.2.	La Corte costituzionale respinge le questioni di legittimità sollevate contro il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 l. n. 241/1990 . . . . .	255
5.2.1.	(Segue) Le osservazioni critiche formulate dalla dottrina alla soluzione ermeneutica espressa dalla Corte costituzionale . . . .	257
6.	La nuova giurisdizione esclusiva in materia di SCIA . . . . .	263

## CAPITOLO 10

### SEMPLIFICAZIONE

di *Giulio Vesperini*

1.	Lo sviluppo delle politiche di semplificazione amministrativa. Programma del lavoro . . . . .	265
2.	La compresenza tra il principio di semplificazione e altri principi regolatori dell'azione amministrativa . . . . .	272
3.	Le fonti del principio di semplificazione amministrativa. La l. n. 241/1990 quale legge di base del principio di semplificazione amministrativa . . . . .	274
4.	(Segue) L'inerenza del principio di semplificazione amministrativa ai principi costituzionali e a quelli dell'UE . . . . .	277
5.	L'ambito di applicazione soggettiva del principio di semplificazione. Il criterio della natura giuridica dell'ente . . . . .	281
6.	(Segue) L'ambito di applicazione soggettiva del principio di semplificazione. Il tipo di amministrazioni pubbliche . . . . .	282
7.	(Segue) L'ambito di applicazione soggettiva del principio di semplificazione. Il contemperamento tra il principio stesso e altri interessi pubblici e privati . . . .	283

## CAPITOLO 11

### IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA

di *Anna Corrado*

1.	Introduzione . . . . .	288
2.	Il quadro normativo di riferimento . . . . .	289
3.	Gli strumenti della trasparenza . . . . .	294
4.	Il regime di trasparenza attraverso gli obblighi di pubblicazione . . . . .	295
4.1.	La qualità e le caratteristiche dei dati . . . . .	296
4.2.	Gli obblighi di pubblicazione dei dirigenti pubblici in attesa del regolamento . . . . .	298
5.	Accesso civico semplice . . . . .	300
5.1.	Il quadro normativo di riferimento riferito all'accesso civico semplice . .	303
6.	Dalla libertà di informazione all'accesso civico generalizzato . . . . .	307
6.1.	La procedura di accesso civico generalizzato . . . . .	310

6.2.	I limiti all'accesso civico generalizzato . . . . .	314
6.3.	Le istanze "egoistiche" mettono a rischio l'accesso civico generalizzato . . . . .	319
7.	La tutela amministrativa . . . . .	326
8.	La tutela giurisdizionale: la problematica del "silenzio" procedimentale . . . . .	328

## CAPITOLO 12

### DOVEROSITÀ

di *Gabriele Serra*

1.	Premessa. Il rapporto tra il potere e il dovere di provvedere . . . . .	333
2.	La doverosità amministrativa: sostanza e fondamento . . . . .	336
3.	La positivizzazione del principio: l'art. 2 della l. n. 241/1990 . . . . .	337
4.	Dovere o obbligo di provvedere? . . . . .	341
5.	Recenti suggestioni sul dovere dell'amministrazione . . . . .	344
6.	Doverosità e silenzio dell'amministrazione . . . . .	347
7.	Le ipotesi in cui sussiste un dovere di procedere coercibile con i rimedi avverso l'inerzia dell'amministrazione . . . . .	350
8.	( <i>Segue</i> ) Il problema dell'autotutela doverosa . . . . .	358

## CAPITOLO 13

### TEMPESTIVITÀ

di *Gabriele Serra*

1.	Premessa. In principio era la discrezionalità nel <i>quando</i> . . . . .	365
2.	Il tempo dell'azione amministrativa e le sue componenti . . . . .	367
3.	Il principio di tempestività e le regole del diritto positivo sovranazionale . . . . .	370
4.	Il principio di tempestività tra principi costituzionali e regole del diritto positivo nazionale . . . . .	372
5.	Tempestività e tutela del privato . . . . .	379
6.	Tempestività e interesse pubblico . . . . .	383
7.	Conclusioni. Alcune recenti suggestioni su tempo "ragionevole" e tempo "congruo" . . . . .	389

## CAPITOLO 14

### CONSUMAZIONE DEL POTERE

di *Gabriele Serra*

1.	Premessa e delimitazione del tema: distinzione tra attività discrezionale e vincolata . . . . .	393
2.	L'inesauribilità del potere amministrativo . . . . .	395
3.	L'intempestività del provvedimento e la natura del termine di conclusione del procedimento . . . . .	399
4.	L'esercizio dei poteri di riesame . . . . .	406
5.	Il riesercizio del potere a seguito della sentenza di annullamento . . . . .	411
5.1.	Inquadramento del problema . . . . .	411

5.2.	Le tesi dottrinali e giurisprudenziali sul tappeto . . . . .	412
5.3.	La riforma dell'art. 10- <i>bis</i> l. n. 241/1990 e la rilevanza sul dibattito . . .	420
5.4.	Conclusioni . . . . .	423

## CAPITOLO 15

### PARTECIPAZIONE

di *Tommaso Bonetti*

1.	La partecipazione: profili generali . . . . .	427
2.	La partecipazione collaborativa . . . . .	432
3.	La partecipazione difensiva . . . . .	437
4.	La partecipazione democratica . . . . .	445
5.	Le derive patologiche della partecipazione . . . . .	449

## CAPITOLO 16

### PRINCIPIO DI CONSENSUALITÀ

di *Alfredo Moliterni*

1.	Profili preliminari: la difficile affermazione del principio di consensualità . . . .	462
2.	Il problema del consenso nella scienza del diritto amministrativo . . . . .	464
2.1.	L'iniziale marginalizzazione della dimensione consensuale dell'agire amministrativo . . . . .	464
2.2.	La progressiva valorizzazione del consenso nei rapporti amministrativi . . .	467
3.	La funzione e la logica della consensualità nel diritto amministrativo . . . . .	469
4.	I fondamenti del principio di consensualità nel diritto positivo . . . . .	472
4.1.	La neutralità dello statuto costituzionale dell'amministrazione e il rilievo del principio di sussidiarietà orizzontale . . . . .	473
4.2.	Il <i>favor</i> per la consensualità nella legge sul procedimento amministrativo: l'art. 1, comma 1- <i>bis</i> , e gli accordi amministrativi . . . . .	476
4.3.	La consensualità amministrativa alla luce delle normative di settore . . .	482
4.3.1.	La consensualità meramente eventuale e tecnicamente alternativa al provvedimento unilaterale . . . . .	483
4.3.2.	La consensualità imposta dalla natura complessa e multimodale delle funzioni amministrative . . . . .	485
4.3.3.	La consensualità sottesa ai processi di acquisto e di esternalizzazione . . . . .	488
5.	Considerazioni conclusive: la possibile portata del principio di consensualità . .	491

## CAPITOLO 17

### NE BIS IN IDEM

di *Angelo Salerno*

1.	Introduzione . . . . .	495
2.	Il divieto di doppio giudizio e i rimedi processuali . . . . .	496

2.1.	<i>L'idem factum</i> nella giurisprudenza costituzionale . . . . .	499
2.2.	( <i>Segue</i> ) Il doppio giudizio nei casi di concorso formale di reati . . . . .	501
3.	La dimensione sovranazionale del divieto di <i>bis in idem</i> : il doppio binario sanzionatorio . . . . .	504
3.1.	La sentenza della Grande Camera del 2016 . . . . .	507
3.2.	I rimedi esperibili nell'ordinamento nazionale . . . . .	509
3.3.	La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di <i>bis in idem</i> . . . . .	514
4.	La giurisprudenza nazionale in materia di doppio binario sanzionatorio. Le dichiarazioni di inammissibilità . . . . .	517
5.	Le prime sentenze nel merito . . . . .	523
5.1.	La prima sentenza di accoglimento: Corte cost. n. 149/2022 . . . . .	526

## CAPITOLO 18

### INTEGRITÀ DEL PATRIMONIO

di *Denise Venturino*

1.	Nozione . . . . .	531
2.	Integrità patrimoniale ed espropriazione per pubblica utilità . . . . .	538
2.1.	L'indennità da espropriazione alla luce della giurisprudenza della Corte EDU . . . . .	538
2.2.	Le censure sull'occupazione acquisitiva . . . . .	540
3.	Integrità del patrimonio e diritti previdenziali e retributivi . . . . .	541
3.1.	Effetti (in)diretti della CEDU sull'art. 2033 c.c. . . . .	544
3.1.1.	Considerazioni finali sulla sentenza della Consulta n. 8/2023 . . . . .	548
4.	Integrità del patrimonio e arricchimento ingiustificato. . . . .	548
5.	Integrità del patrimonio e acquisizione <i>ex art.</i> 31, comma 3, T.U. edilizia. . . . .	551
5.1.	L'acquisizione di diritto al vaglio della Corte costituzionale. . . . .	553

## CAPITOLO 19

### TUTELA DELLA CONCORRENZA

di *Margherita Ramajoli*

1.	Il mercato concorrenziale come struttura ottimale di mercato . . . . .	558
2.	La mappatura degli interessi da tutelare e la loro storicità . . . . .	560
3.	Il rapporto tra la tutela della concorrenza e la libertà d'impresa: premesse . . . . .	564
3.1.	L'utilità sociale come clausola generale e l'influenza del diritto dell'Unione europea . . . . .	565
3.2.	La tutela della concorrenza come aspetto e come limite della libertà d'impresa . . . . .	568
4.	La tutela della concorrenza tra difesa e promozione . . . . .	571
5.	Cultura della concorrenza e ritardi nazionali . . . . .	574
6.	I caratteri della tutela pubblicistica della concorrenza: poteri di <i>enforcement</i> e poteri di <i>advocacy</i> . . . . .	576

7.	Il sindacato del giudice amministrativo sull' <i>enforcement</i> pubblicistico: gli standard probatori richiesti . . . . .	581
8.	( <i>Segue</i> ) Sindacato di mera attendibilità o di maggiore attendibilità . . . . .	584
9.	I caratteri della tutela privatistica della concorrenza . . . . .	587

## CAPITOLO 20

### I PRINCIPI DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

di *Giulio Napolitano*

1.	Premessa . . . . .	591
2.	La triade dei principi fondamentali: risultato, fiducia, accesso al mercato . . . .	594
3.	Il principio del risultato . . . . .	595
4.	Il principio della fiducia . . . . .	601
5.	Il principio di accesso al mercato . . . . .	605
6.	I principi fondamentali alla prova della giurisprudenza amministrativa . . . . .	606
6.1.	I principi-regole . . . . .	608
6.2.	I principi-guida per l'amministrazione: l'autonomia organizzativa e contrattuale . . . . .	609
6.3.	I principi-garanzia per gli operatori: legittimo affidamento, conservazione dell'equilibrio contrattuale, tutele sociali . . . . .	613
7.	Dai principi al governo dei contratti pubblici . . . . .	620
8.	Nuova vita per la Cabina di regia? . . . . .	621
9.	Un 're travicello': il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti . . . . .	622
10.	La revisione delle competenze dell'ANAC . . . . .	624
11.	Conclusioni . . . . .	630

## CAPITOLO 21

### I PRINCIPI DELL'ERA DIGITALE

di *Anna Corrado*

1.	Introduzione . . . . .	634
2.	I principi della digitalizzazione . . . . .	635
3.	Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale . . . . .	644
3.1.	Il quadro giuridico nazionale. . . . .	646
4.	Garanzie di trasparenza e conoscibilità della decisione algoritmica . . . . .	651
5.	La garanzia della non discriminazione algoritmica attraverso la <i>governance</i> dei dati . . . . .	654
6.	La non esclusività della decisione algoritmica impone l'effettiva sorveglianza umana . . . . .	656
7.	I principi della digitalizzazione nel Codice dei contratti pubblici . . . . .	658
8.	Le ricadute della digitalizzazione sul ciclo di vita del contratto . . . . .	663
8.1.	La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) . . . . .	664
8.2.	Il Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) . . . . .	667

8.3.	Utilizzo di piattaforme interconnesse e interoperabili . . . . .	670
8.4.	Il nuovo regime di pubblicità legale . . . . .	672
8.5.	La trasparenza in materia di contratti pubblici . . . . .	673
9.	Il nuovo accesso documentale su piattaforma digitale . . . . .	675

## CAPITOLO 22

### I PRINCIPI ORGANIZZATIVI

di *Elisa D'Alterio*

1.	I principi organizzativi: una definizione . . . . .	680
2.	L'organizzazione del rapporto tra indirizzo e gestione: il principio di separazione tra politica e amministrazione . . . . .	682
3.	L'organizzazione della gestione e dei rapporti esterni: il principio di autonomia organizzativa e il principio di leale collaborazione . . . . .	688
4.	L'organizzazione delle risorse umane: dal principio di privatizzazione al principio di ibridazione nel lavoro pubblico . . . . .	694
5.	L'organizzazione delle risorse finanziarie: i principi della finanza pubblica . . . . .	701

## CAPITOLO 23

### I PRINCIPI PROCESSUALI

di *Annalisa Tricarico*

1.	I principi del processo amministrativo . . . . .	709
2.	Il principio del « <i>giusto processo</i> » amministrativo e suoi corollari . . . . .	712
2.1.	La parità delle parti . . . . .	716
2.2.	La ragionevole durata del processo . . . . .	717
2.2.1.	La sinteticità degli atti processuali . . . . .	719
3.	L'effettività della tutela giurisdizionale . . . . .	721
3.1.	Verso un giudizio sul rapporto amministrativo . . . . .	725
3.2.	L'atipicità della tutela . . . . .	729
4.	Il principio dispositivo . . . . .	731
4.1.	Il principio della domanda . . . . .	731
4.2.	I limiti al principio dispositivo . . . . .	733
4.2.1.	Il potere di interpretazione della domanda: la riqualificazione dell'azione . . . . .	733
4.2.2.	La conversione dell'azione . . . . .	734
4.2.3.	L'assorbimento dei motivi e la modulazione degli effetti della sentenza . . . . .	736
5.	Il divieto di abuso del processo . . . . .	739
6.	I principi strettamente processuali . . . . .	740

**Parte II**  
**I PRINCIPI SETTORIALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

CAPITOLO 24

**I PRINCIPI IN MATERIA AMBIENTALE**

di *Sonia Sasso*

1.	Introduzione . . . . .	746
2.	La tutela dell'ambiente nei principi del TUE . . . . .	748
2.1.	I principi di integrazione, cooperazione, sussidiarietà e adeguatezza . . .	748
2.2.	Modelli di regolazione multi-livello e <i>Green New Deal</i> . . . . .	749
3.	Il raggiungimento dell'obiettivo dell'elevato livello di tutela. I principi di precauzione e prevenzione . . . . .	751
3.1.	Il principio di precauzione: <i>better safe than sorry</i> . . . . .	751
3.2.	Il principio di prevenzione . . . . .	756
3.3.	L'obiettivo dell'elevato livello di tutela alla luce del principio di proporzionalità . . . . .	757
3.4.	Il perseguimento degli obiettivi ambientali nella disciplina dei servizi pubblici e dei <i>green public procurements</i> . . . . .	759
4.	Paesaggio e ambiente: beni costituzionalmente rilevanti in conflitto . . . . .	762
4.1.	La nozione di paesaggio e l'identità culturale della Nazione . . . . .	762
4.2.	La tutela e la conservazione del paesaggio all'epoca della transizione ecologica . . . . .	764
4.3.	Riparto di competenza Stato-Regione in materia ambientale e di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia . . . . .	767
5.	Procedure ambientali . . . . .	770
5.1.	La Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) e la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) . . . . .	770
5.2.	L'Autorizzazione Unica Ambientale (A.U.A.) e l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) . . . . .	773
6.	Il danno ambientale . . . . .	775
6.1.	Strumenti di tutela e legittimazione attiva . . . . .	775
6.2.	Il principio chi inquina paga e la natura della responsabilità . . . . .	776
6.3.	Riparazione del danno ambientale e riparto di giurisdizione . . . . .	779

CAPITOLO 25

**I PRINCIPI IN MATERIA DI TUTELA  
E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI**

di *Lorenzo Casini*

1.	Premessa . . . . .	784
2.	La materia: i beni culturali . . . . .	784
3.	Le funzioni amministrative: tutela e valorizzazione . . . . .	788
4.	I principi generali del diritto pubblico . . . . .	791

4.1.	La ragionevolezza e la proporzionalità . . . . .	791
4.2.	Il riparto di competenze: la sussidiarietà “temperata” . . . . .	793
4.3.	La leale cooperazione . . . . .	796
4.4.	La partecipazione e il ruolo dei privati . . . . .	797
5.	I principi della tutela e della valorizzazione dei beni culturali . . . . .	800
5.1.	La prevalenza dell’interesse pubblico sulla proprietà privata . . . . .	800
5.2.	La prevalenza della tutela sulla valorizzazione . . . . .	802
5.3.	La prevenzione e la precauzione . . . . .	804
5.4.	La deroga alle misure di semplificazione . . . . .	805
5.5.	La preferenza per la proprietà pubblica . . . . .	806
5.6.	L’eccezione culturale nel regime degli aiuti di Stato . . . . .	807

## CAPITOLO 26

### I PRINCIPI IN MATERIA DI URBANISTICA ED EDILIZIA

di *Rosario Carrano*

1.	Nozioni introduttive e delimitazione del tema di indagine . . . . .	812
2.	L’individuazione dei principi fondamentali . . . . .	814
3.	Il contenuto dei principi fondamentali e il rapporto con le norme di dettaglio . . . . .	816
4.	Le funzioni dei principi fondamentali . . . . .	821
5.	I principi fondamentali nella materia del governo del territorio: premessa . . . . .	823
5.1.	Il principio di pianificazione urbanistica . . . . .	824
5.2.	Il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica . . . . .	825
5.3.	Il principio di salvaguardia . . . . .	827
5.4.	Il principio dell’ordinato sviluppo edilizio: i c.d. standard urbanistici . . . . .	831
5.5.	La definizione dei titoli abilitativi e delle categorie di interventi edilizi . . . . .	833
5.6.	Il principio di onerosità del permesso di costruire . . . . .	834
5.7.	Lo stato legittimo dell’immobile . . . . .	837
5.8.	Il principio della c.d. doppia conformità . . . . .	837
6.	Gli interventi in zone sismiche . . . . .	840
6.1.	Il giudizio di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici comunali . . . . .	840
6.2.	L’obbligo di preavviso, la necessaria autorizzazione preventiva regionale e le categorie di interventi rilevanti nei riguardi della pubblica incolumità . . . . .	841
7.	I principi generali del governo del territorio . . . . .	841
7.1.	Il principio della necessaria demolizione degli abusi edilizi . . . . .	842
7.2.	Il divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi . . . . .	846
7.3.	Il principio del contenimento del consumo di suolo . . . . .	848

## CAPITOLO 27

### I PRINCIPI IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI ECONOMICI

di *Andrea Zoppini e Giorgio Vercillo*

1.	Cenni introduttivi . . . . .	855
2.	Il preesistente quadro normativo di riferimento e la sua evoluzione . . . . .	856

3.	Le spinte e la rilevanza dei principi del diritto europeo . . . . .	862
4.	La necessità di rispondere alle nuove esigenze giuridiche, economiche e sociali e i principi a tale fine rilevanti . . . . .	873
5.	I principi in materia di organizzazione . . . . .	878
6.	Il principio di separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione . .	883
7.	Considerazioni finali . . . . .	884

## CAPITOLO 28

### PRINCIPI IN MATERIA DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

di *Bruno Tonoletti*

1.	Le autorizzazioni di polizia . . . . .	886
1.1.	Finalità, ampiezza e limiti del potere valutativo nelle autorizzazioni di polizia . . . . .	887
1.2.	L'onere in capo all'amministrazione di dimostrare la cattiva condotta del richiedente e i requisiti del giudizio d'affidabilità . . . . .	889
1.3.	La valutazione della buona condotta nelle licenze per guardia giurata e per l'esercizio di giochi e scommesse . . . . .	891
1.4.	L'idoneità e il dimostrato bisogno nella licenza di porto d'armi . . . . .	893
2.	Le misure di prevenzione . . . . .	897
2.1.	L'inquadramento nelle categorie delle persone pericolose ai fini delle misure di prevenzione . . . . .	897
2.2.	Il foglio di via obbligatorio . . . . .	901
2.3.	L'avviso orale . . . . .	905
3.	Limiti al diritto di riunione per ragioni di sicurezza pubblica . . . . .	905
3.1.	La distinzione tra luogo pubblico e luogo aperto al pubblico . . . . .	907
3.2.	Il concetto di promotore ai fini del reato di omesso preavviso . . . . .	908
3.3.	Il divieto di riunione . . . . .	910
4.	L'ammonimento preventivo contro lo <i>stalking</i> . . . . .	911
5.	Il DASPO e la violenza nelle manifestazioni sportive . . . . .	913
6.	Le interdittive antimafia . . . . .	915

## CAPITOLO 29

### I PRINCIPI IN MATERIA DI PREVENZIONE AMMINISTRATIVA

di *Anita Coraggio*

1.	Il diritto della prevenzione e i principi dello Stato di diritto . . . . .	924
2.	La natura giuridica delle misure di prevenzione: il principio di legalità sostanziale di cui all'art. 7 CEDU . . . . .	925
3.	Il principio di legalità procedurale <i>ex art. 6 CEDU</i> e la nozione di giusto processo su diritti civili . . . . .	928
4.	Il potere amministrativo di prevenzione e il principio di proporzionalità . . . .	930
5.	Le misure di prevenzione personali tipiche . . . . .	932
5.1.	Le misure di prevenzione personali e i principi di tassatività e prevedibilità . .	934

6.	Le misure di prevenzione patrimoniali tipiche . . . . .	936
6.1.	La confisca di prevenzione e l'applicabilità dei principi di prevedibilità, di proporzionalità e del giusto processo. . . . .	937
7.	Le misure di prevenzione atipiche . . . . .	938
7.1.	La compatibilità del DASPO urbano con i principi di determinatezza e proporzionalità secondo la Corte costituzionale . . . . .	941

## CAPITOLO 30

### I PRINCIPI IN MATERIA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DELL'EMERGENZA

di *Anita Coraggio*

1.	Lo stato di emergenza e i principi del costituzionalismo liberale . . . . .	945
2.	Lo stato di emergenza nella Costituzione italiana . . . . .	947
3.	Atti d'urgenza e atti urgenti: la diversa modulazione del principio di legalità . . . . .	949
4.	L'emergenza sanitaria da COVID-19, le ricadute sui rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo e il recupero della legalità . . . . .	951
4.1.	Il sistema di cui al d.l. n. 19/2020, convertito, con modificazioni, in l. n. 35/2020, supera il vaglio della Consulta . . . . .	953
5.	Il principio di sussidiarietà: l'individuazione delle misure precauzionali è demandata al livello amministrativo unitario . . . . .	954
6.	L'esperienza pandemica: l'occasione per indagare la comprimibilità dei diritti fondamentali . . . . .	957

## CAPITOLO 31

### I PRINCIPI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

di *Maria Teresa Sempreviva, Mariacarla Iazzetti e Angela Marta Nastasi*

1.	Il primo principio: l'ingresso degli stranieri sul territorio nazionale è regolato dalla legge dello Stato . . . . .	962
1.1.	Nel diritto internazionale: diritto di emigrare ed inesistenza di un diritto ad immigrare . . . . .	963
1.2.	Nell'ordinamento dell'Unione Europea: la politica comune in materia di immigrazione . . . . .	966
1.3.	Nell'ordinamento nazionale: i principi di diritto costituzionale e i pilastri del Testo Unico Immigrazione . . . . .	969
1.4.	Un corollario: contrasto all'immigrazione irregolare, traffico e tratta di migranti . . . . .	971
2.	Il secondo principio: l'ingresso nel territorio dello Stato è principalmente consentito per motivi di lavoro . . . . .	976
2.1.	Inquadramento internazionale ed europeo . . . . .	976
2.2.	Il principio della programmazione dei flussi ed il procedimento di autorizzazione all'ingresso . . . . .	979
2.3.	Gli ingressi fuori quota . . . . .	982

3.	Il terzo principio: si deroga all'ingresso secondo le procedure ordinarie nel caso di necessità di protezione . . . . .	983
4.	Il quarto principio: l'eguaglianza nel godimento dei diritti umani fondamentali . . . . .	993
5.	Il quinto principio: il controllo giurisdizionale delle decisioni che determinano l'allontanamento . . . . .	999
5.1.	Il principio di effettività della tutela giurisdizionale degli stranieri . . . . .	999
5.2.	Il principio del ricorso effettivo nella CEDU . . . . .	1000
5.3.	Il principio del ricorso effettivo nel diritto dell'Unione europea . . . . .	1002
5.4.	Il controllo giurisdizionale dei provvedimenti coercitivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale . . . . .	1004
6.	Il diritto dell'immigrazione quale regolatore dei flussi migratori internazionali: profili di criticità e prospettive evolutive . . . . .	1006
6.1.	La situazione attuale . . . . .	1006
6.2.	I patti globali su migrazione e rifugiati . . . . .	1008
6.3.	La proposta di J. C. Hathaway . . . . .	1010

## CAPITOLO 32

### I PRINCIPI IN MATERIA *ANTITRUST*

di *Anna Argentati*

1.	Presupposti e ambito applicativo . . . . .	1014
1.1.	L'autonomia privata, la nozione di impresa e la disciplina <i>antitrust</i> . . . . .	1014
1.2.	La "copertura normativa" e l'applicabilità alle imprese della disciplina <i>antitrust</i> . . . . .	1017
1.3.	Il principio dell'effetto utile delle regole di concorrenza e la disapplicazione . . . . .	1021
1.4.	La complementarietà della disciplina <i>antitrust</i> con le altre discipline settoriali. Il principio del <i>ne bis in idem</i> . . . . .	1024
2.	Accordi e pratiche restrittive . . . . .	1027
2.1.	L'indipendenza delle condotte d'impresa e l'irrelevanza del profilo formale dell'intesa . . . . .	1027
2.2.	La teoria dell'unità economica e la <i>parental liability</i> . . . . .	1029
2.3.	Collusione, parallelismi consapevoli e razionalità delle condotte. I principi in materia di prova . . . . .	1031
2.4.	( <i>Segue</i> ) Concertazione unitaria e complessa . . . . .	1033
3.	L'abuso di posizione dominante . . . . .	1034
3.1.	La nozione di abuso di posizione dominante . . . . .	1035
3.2.	Abusi di esclusione e abusi di sfruttamento: lo <i>standard</i> del benessere del consumatore . . . . .	1037
3.3.	Le teorie sul danno alla concorrenza . . . . .	1039
3.4.	<i>Form based approach vs. effects based</i> . . . . .	1041
4.	La responsabilità . . . . .	1044
4.1.	L'imputazione dell'illecito <i>antitrust</i> . . . . .	1044
4.1.1.	Elemento soggettivo . . . . .	1044
4.1.2.	Possibili cause di esclusione della responsabilità . . . . .	1046

4.2.	Partecipazione alla concertazione e imputazione dell'intesa . . . . .	1047
4.3.	Speciale responsabilità dell'impresa dominante e giustificazione oggettiva .	1050
5.	Le sanzioni . . . . .	1051
5.1.	La funzione deterrente delle sanzioni <i>antitrust</i> . . . . .	1052
5.2.	L'applicabilità dei principi penalistici in materia di sanzioni <i>antitrust</i> . .	1053
5.3.	Il principio di responsabilità personale e la continuità economica . . . .	1056
5.4.	La quantificazione della sanzione. Principi generali . . . . .	1057
	<i>Indice analitico</i> . . . . .	1061