

LA PA INIBISCE ILLEGITTIMAMENTE
L'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA: IL
DANNO VA PARAMETRATO SUI MANCATI
UTILI DELL'IMPRESA

di VALENTINA GUERRIERI

Nota a sentenza del 13 luglio 2018

ISSN 2420-9651

Ai fini della quantificazione del danno da illegittima occupazione di area e revoca di autorizzazione archeologica si deve considerare l'impatto economico effettivo dell'attività amministrativa nei confronti delle iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese.

[CONS. ST., sez. VI – 6 marzo 2018 n. 1457](#)

Ai fini della quantificazione del danno da illegittima occupazione di area e revoca di autorizzazione archeologica si deve considerare l'impatto economico effettivo dell'attività amministrativa nei confronti delle iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese. Il danno sopportato dal privato per la illegittima attività dell'amministrazione idonea a bloccare l'iniziativa privata può essere determinato direttamente dal giudice e si sostanzia nel mancato percepimento dei guadagni a causa del ritardo dell'avvio dell'attività parametrati sugli utili ante imposta risultanti dai bilanci depositati.

IL CASO - Il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla vicenda che ha coinvolto un'impresa operante nel settore turistico-balneare, la quale ha visto più volte paralizzata la propria iniziativa economica da parte della PA. In particolare, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio, ha, dapprima, sospeso i lavori in itinere e, poi, revocato l'autorizzazione archeologica ed emanato due decreti di occupazione dell'area di proprietà della società.

Il Collegio ritiene che l'ostacolo all'attività imprenditoriale permette all'impresa di ottenere dall'Amministrazione il risarcimento del danno derivante dall'attività amministrativa non corretta e lesiva del legittimo affidamento del privato, parametrato – senza l'ausilio della consulenza tecnica -sugli utili ante imposta risultati dai bilanci depositati.

LE QUESTIONI GIURIDICHE E LA SOLUZIONE - Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato è tornato nuovamente a delineare gli aspetti essenziali della tutela risarcitoria derivante dall'attività amministrativa non conforme ai principi guida di buon andamento dell'azione amministrativa sanciti dall'[art. 97 Cost.](#)

In particolare, la sentenza in analisi delinea i profili fondamentali della responsabilità imputabile all'Amministrazione, la cui condotta sfoci in «un vero e proprio 'accanimento' nei confronti dell'iniziativa imprenditoriale (...), posto in essere, senza giustificazione alcuna, in modo del tutto sproporzionato rispetto al fine da perseguire». Il Collegio – analizzando l'iter dei diversi atti amministrativi che hanno compulsato l'attività imprenditoriale privata «in totale spregio del fatto che, pochi anni prima, (...) aveva autorizzato la medesima iniziativa» – ha ravvisato illogico e contraddittorio il

contegno dell'articolazione territoriale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT).

Questo comportamento, secondo la ricostruzione del Consiglio di Stato, è idoneo a ledere il legittimo affidamento che «il privato nutrive circa la fattibilità dell'opera e per la quale si era già attivato effettuando i necessari investimenti».

È evidente, dunque, che la Soprintendenza nel *venire contra factum proprium* ha agito secondo logiche che si pongono in contrasto con i principi/criteri che devono informare l'attività amministrativa, la quale deve essere svolta in funzione della collettività e in maniera conforme al «modello di correttezza e buona amministrazione di cui all'[art. 97 Cost.](#), come si è andato evolvendo nel diritto vivente». Modello che, negli ultimi decenni, ha subito un netto “ripensamento” e una notevole evoluzione.

Infatti, accanto alla «garanzia di legalità», che impone al soggetto pubblico di agire nel modo più adeguato e conveniente per il fine pubblico da perseguire, si affianca un ulteriore profilo della funzione amministrativa. Quest'ultima, infatti, riveste un ruolo centrale anche nella creazione di un contesto idoneo a consentire l'avvio di iniziative imprenditoriali private necessarie per migliorare la competitività e la crescita dell'economia nazionale.

In altre parole, si prende coscienza che l'azione dell'amministrazione deve tener conto -oltre che dei principi di efficienza, efficacia, economicità, celerità e del miglior temperamento degli interessi in gioco- anche dell'eventuale effetto che il proprio *agere* produce sulla sfera dei cittadini e delle imprese. Il predetto «impatto, da un lato, deve essere considerato e quantificato, affiancando agli strumenti giuridici quelli economici di misurazione, che permeano sempre di più l'attività amministrativa; d'altro lato (...) non può essere trascurato, né assorbito, e nemmeno ridotto forfettariamente in considerazione di una cura dell'interesse pubblico asseritamente prevalente».

L'importanza che ha assunto questo aspetto è, altresì, confermato dall'emersione del principio di *accountability* (che nella pronuncia in oggetto viene citato per la prima volta in maniera esplicita), in virtù del quale diviene necessario per l'Amministrazione rendere conto delle decisioni adottate che, comunque, devono essere calibrate in modo tale da arrecare il minor pregiudizio ai destinatari dell'attività amministrativa.

A conferma della rinnovata tendenza in tema di modalità di esercizio del potere pubblico, il Collegio amministrativo richiama, da un lato, i recenti interventi legislativi e, dall'altro, l'attuale contesto giurisprudenziale dai quali emerge la volontà di tener

conto della posizione e del legittimo affidamento dei soggetti privati.

Si pensi, a tal proposito, alla riduzione degli spazi per poter agire in autotutela dopo la [l. n. 124 del 2015](#) (c.d. legge Madia) che impone sempre di considerare l'affidamento del privato rispetto a un precedente provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica ovvero all'orientamento giurisprudenziale – confermato recentemente anche dall'Adunanza Plenaria – la quale è costante nel ritenere che il provvedimento di autotutela deve essere motivato in maniera adeguata sia con riferimento alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, sia con riguardo al bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello dei destinatari al mantenimento delle posizioni e dell'affidamento insorto in capo ai medesimi.

Le predette considerazioni conducono il Consiglio di Stato a ritenere, nella fattispecie *de qua*, «vulnerato il legittimo affidamento del privato (...) concretizzato attraverso dei provvedimenti giudicati di per sé illegittimi (...) reiterati anche dopo il primo annullamento del giudice amministrativo, che (...) appaiono (...) emblematici di modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, viziata, nel suo complesso, sotto il profilo della mancanza di correttezza e del difetto macroscopico di proporzionalità e ragionevolezza».

Siffatta modalità di cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della PA apre, all'evidenza, la strada per l'accesso alla tutela risarcitoria. Ciò posto, l'analisi dei giudici del Consiglio di Stato si concentra sulla sussistenza dei presupposti necessari per il riconoscimento del pregiudizio subito dall'impresa coinvolta.

Non vi è dubbio circa l'esistenza dell'elemento oggettivo attesa la condotta illogica e scorretta tenuta dalla Soprintendenza per i beni archeologici e per il paesaggio che, in un primo momento, ha autorizzato l'attività turistico-balneare e, poi, sospeso i lavori, revocato l'autorizzazione archeologica ed emanato due decreti di occupazione dell'area. Quanto invece al requisito soggettivo, è chiara l'esistenza del requisito della colpa «non avendo trovato giustificazione alcuna i provvedimenti di revoca dell'autorizzazione archeologica e di occupazione dell'area, tanto più che (...) il secondo provvedimento di occupazione è stato emesso nonostante l'accertamento dell'illegittimità del primo (...). A tal proposito non può neppure “trascurarsi che (...) la medesima autorità aveva invece autorizzato l'iniziativa».

Sussiste, poi, il nesso causale tra «l'illegittimità degli atti di revoca e di occupazione dell'area ed il pregiudizio», che si concretizza nel mancato avvio dell'attività

imprenditoriale “entro i termini previsti in ragione del comportamento tenuto dall'amministrazione, complessivamente considerato e in relazione ai provvedimenti illegittimi adottati, da cui è conseguito il mancato introito dei relativi utili per circa due anni».

La novità della pronuncia in analisi si rinviene proprio nel ragionamento adottato dal Consiglio di Stato per quantificare il risarcimento del danno. Sotto questo aspetto la ricostruzione del Collegio tiene conto della finalità generale e prioritaria dello strumento risarcitorio, ovvero quella compensativa. Lo scopo della tutela risarcitoria è, infatti, quello «di reintegrare la sfera giuridica del danneggiato, ponendolo, in attuazione del cd. principio di indifferenza, nella situazione in cui si sarebbe trovato senza il fatto illecito».

Partendo da detto presupposto, nel caso in esame, assume particolare rilevanza «la necessità di considerare l'“impatto economico effettivo” dell'attività amministrativa, di qualsiasi tipo (legittima o illegittima), nei confronti delle iniziative private». Pertanto, nella quantificazione del pregiudizio sofferto dal privato per l'illegittima attività dell'Amministrazione occorre tener conto del mancato funzionamento dell'impianto produttivo, del mancato svolgimento dell'attività d'impresa; nonché del mancato percepimento dei guadagni.

Attesa la necessità di commisurare il risarcimento del danno all'integralità del pregiudizio economico supportato, non può che farsi applicazione dei canoni dell'[art. 1223 c.c.](#), in base al quale è risarcibile il danno che rappresenti una «conseguenza immediata e diretta» del comportamento dell'Amministrazione.

L'interpretazione prevalente ritiene che la richiamata disposizione del codice civile è «espressione del criterio della c.d. causalità adeguata, in base al quale devono ritenersi risarcibili anche le conseguenze indirette e mediate dell'illecito, purché normali, prevedibili e non anomale (...). Più in generale, l'orientamento prevalente della Corte di Cassazione impone di considerare danni-conseguenza risarcibili quelli riconducibili al fatto illecito secondo principi di regolarità causale che fanno applicazione del criterio dell'*id quod plerumque accidit*».

In altri termini, detta interpretazione dell'articolo 1223 c.c., amplia, notevolmente l'area dei pregiudizi risarcibili, comprendendo «anche il danno mediato o indiretto, purché sia prodotto da una sequela normale di eventi che traggono origine dal fatto originario secondo la regola probatoria del “più probabile che non”».

Pertanto, rientra tra le conseguenze immediate e dirette «il pregiudizio consistente nel mancato introito dei guadagni ricavabili dall'attività commerciale poi effettivamente attivata sull'area» in relazione al periodo in cui la stessa non ha potuto concretizzarsi a causa del contegno dell'Amministrazione.

Con precipuo riguardo alla quantificazione del danno la pronuncia in esame del Consiglio di Stato si distanzia da quelle precedenti in quanto il Collegio non ritiene necessario avvalersi della consulenza tecnica di ufficio, «anche in considerazione delle esigenze di economia processuale e del lungo tempo già trascorso dall'epoca del fatto dannoso».

A detta dei giudici amministrativi si può procedere direttamente alla determinazione del *quantum* risarcibile parametrandolo al periodo in cui, a causa dei provvedimenti amministrativi illegittimi, la società non ha potuto disporre dell'area. Il pregiudizio viene, quindi, stimato in due annualità di introiti, o meglio, sui «maggiori guadagni corrispondenti a due anni di attività 'a regime' (avendo dovuto comunque scontare, con due anni di ritardo, un periodo di primo avviamento, con ricavi comprensibilmente inferiori)».

Dunque, il danno subito viene determinato dal Consiglio di Stato «nell'importo pari alla somma degli utili ante imposte risultanti dai bilanci depositati (...), dovendosi a tal fine intendere per «utile ante imposte» il risultato del conto economico, depurato da proventi e oneri straordinari, così come risultante dal (...) conto economico ai sensi dell'[art. 2425 c.c.](#)».

Tuttavia, per evitare un'indebita duplicazione del risarcimento stesso, il Consiglio di Stato precisa che non può riconoscersi un'ulteriore voce di danno derivante da occupazione illegittima, autonoma rispetto al più ampio danno collegato agli utili non percepiti atteso il ritardo nell'avvio dell'attività turistico-balneare.

OSSERVAZIONI - L'attività della PA nel disegno costituzionale è improntata al rispetto dei principi di «buon andamento e l'imparzialità» ([art. 97 Cost.](#)). Sebbene la disposizione faccia espresso riferimento all'organizzazione della PA, è ormai pacifico che i principi enunciati si applicano a ogni aspetto dell'attività posta in essere da soggetti pubblici.

Inoltre, anche se non espressamente previsto a livello costituzionale, l'Amministrazione è tenuta al rispetto del principio di legalità implicito nelle numerose riserve di legge

contenute nella Carta Costituzionale ([art. 13 ss. Cost.](#)), oltre che negli [artt. 24, 97](#) e [113 Cost.](#)

Con riguardo a quest'ultimo criterio guida dell'attività pubblica è doveroso precisare che la legalità è un principio cardine nei rapporti tra legge e attività amministrativa. Invero, la potestà pubblica attribuisce notevoli prerogative all'amministrazione nell'esercizio della propria attività finalizzata alla cura concreta degli interessi pubblici. Tuttavia, il potere di cui si discorre non può ritenersi scevro da limitazioni (per evitare che sfoci in arbitrio); infatti, questo soggiace al principio di legalità – formale e sostanziale – in virtù del quale la PA può agire esclusivamente entro i limiti fissati dalla legge e nel rispetto della disciplina di natura sostanziale da quest'ultima prevista.

Quanto invece al buon andamento e all'imparzialità preme segnalare che i due principi, anche avendo una loro autonoma “consistenza”, vanno interpretati in maniera coordinata e complementare.

In particolare, l'imparzialità ha una rilevanza negativa che impone alla PA di non discriminare i privati, garantendo trattamenti analoghi in presenza di situazioni analoghe e trattamenti diversi se vi sono situazioni differenti. Accanto a questo profilo negativo l'imparzialità, sotto l'aspetto positivo, impone all'Amministrazione di adottare comportamenti attivi finalizzati a una corretta e coerente ponderazione degli interessi (pubblici e privati) coinvolti nell'azione amministrativa, soprattutto in presenza di attività discrezionale, che, come è noto, lascia margini di scelta al soggetto pubblico.

L'operato della PA deve, altresì, essere informato al rispetto del buon andamento, che assume, come già accennato, un ruolo fondamentale nella sentenza in analisi. Il principio *de quo* investe l'intero funzionamento della “macchina burocratica” e, dunque, ogni aspetto dell'attività amministrativa. L'ampio raggio di operatività del buon andamento è pacifico anche in dottrina, parte della quale lo considera il contrappeso per evitare che la discrezionalità possa svilire il raggiungimento dell'interesse pubblico.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha avuto a più riprese modo di precisare che il principio in esame è il risultato della compenetrazione di autonomi e distinti criteri. Tra questi ultimi si annoverano l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, celerità, il principio di certezza e, per quanto qui maggiormente rileva, il principio (di derivazione europea) di tutela del legittimo affidamento dei privati.

Si tratta, in estrema sintesi, di tutti canoni che trovano fondamento nell'[art. 97 Cost.](#) ripresi e sviluppati a livello di legge ordinaria dalla [l. n. 241 del 1990](#), attesa la grande

importanza che questi principi assumono soprattutto del procedimento amministrativo *latu sensu* inteso.

Come testimoniato dalla pronuncia del Consiglio di Stato in oggetto uno dei principali ambiti nel quale è necessario che l'azione dell'amministrazione sia conforme ai canoni di buona amministrazione è certamente quello dell'esercizio del potere di autotutela decisoria (che si esplicita nell'annullamento d'ufficio e nella revoca), la quale permette alla PA di “rimettere in discussione” le proprie decisioni.

È innegabile, dunque, che la prerogativa attribuita all'Amministrazione di rimeditare le proprie determinazioni rischia di ledere il legittimo affidamento riposto dal privato circa la stabilità di precedenti provvedimenti soprattutto se attributivi di vantaggi (come nella fattispecie concreta nella quale vi era stata l'autorizzazione all'avvio dell'attività imprenditoriale).

In altre parole, le Amministrazioni che agiscono in autotutela devono adeguatamente motivare il “ritiro” di un precedente atto con precipuo riguardo «alla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale nonché alla valutazione comparativa dell'interesse dei destinatari al mantenimento delle posizioni e dell'affidamento insorto in capo ai medesimi», che non possono più considerarsi automaticamente soccombenti rispetto alle finalità pubbliche.

Più nel dettaglio, in giurisprudenza è stato affermato che l'interesse pubblico che rende legittimo l'esercizio del potere di autotutela «non può identificarsi nel mero ripristino della legalità violata ma richiede una valutazione comparativa sulla qualità e concretezza degli interessi in gioco».

Da ciò consegue che non può procedersi ad azioni in autotutela ove le posizioni giuridiche dei terzi che poggiano sul provvedimento illegittimo siano prevalenti rispetto al ripristino della legalità dell'azione amministrativa.

L'orientamento in questione risulta, altresì, trasfuso nei più recenti interventi legislativi ([art. 21-nonies, comma 1, l. n. 241 del 1990](#), come modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b-quarter, [l. n. 164 del 2014](#) e poi dall'[art. 6, comma 1, l. n. 124 del 2015](#); nonché l'art. 21-quinquies, come modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b-ter, [l. n. 164 del 2014](#)) che, di fatto, hanno posto molti più limiti alla possibilità per il soggetto pubblico di agire in autotutela in presenza di «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», per non lasciare *sine die* i privati in balia dei possibili “ripensamenti” della PA.

In via di estrema sintesi, oggi, l'annullamento d'ufficio e la revoca, incontrano «un limite generale nel rispetto dei principi di buona fede, correttezza e tutela dell'affidamento comunque ingenerato dall'iniziale adozione dell'atto (...)», soprattutto in presenza – come ribadito anche nella pronuncia in esame – di un precedente provvedimento favorevole “*sul quale basa una precisa strategia imprenditoriale*”.

Ed è proprio l'autonoma dignità di principio dell'azione amministrativa assunta dal legittimo affidamento riposto in buona fede circa la stabilità di un provvedimento attributivo di un bene, vantaggio o utilità che garantisce al privato leso da un provvedimento contraddittorio della PA l'accesso al risarcimento del danno.

Circa la quantificazione del pregiudizio subito è evidente l'operatività dell'[art. 1223 c.c.](#) sia se si accede alla tesi prevalente della natura extracontrattuale della responsabilità dell'Amministrazione (in virtù del richiamo operato dall'[art. 2056 c.c.](#)), sia se quest'ultima venga ricostruita secondo lo schema della responsabilità contrattuale.

Più nel dettaglio, l'[art. 1223 c.c.](#) testualmente circoscrive l'*an* risarcibile alle conseguenze immediate e dirette della condotta; tuttavia la giurisprudenza è pressoché univoca nel ritenere che è possibile dare autonoma rilevanza alle serie causali «che, nel momento in cui si produce l'evento, non appaiono del tutto inverosimili, come richiesto dalla cosiddetta teoria della causalità adeguata o della regolarità causale, fondata su un giudizio formulato in termini ipotetici».

Questa estensione operata in via giurisprudenziale del pregiudizio risarcibile permette, dunque, di dare rilevanza anche alle conseguenze immediate e indirette purché normali, prevedibili e non anomale secondo il principio di regolarità causale. La valutazione delle conseguenze normali di un fatto deve essere condotta – come precisato dal costante orientamento della giurisprudenza di legittimità – sulla base di un giudizio di probabile verifica rapportato «alla regola secondo cui in presenza di un evento dannoso tutti gli antecedenti senza i quali esso non si sarebbe verificato debbono essere considerati come sue cause (abbiano essi agito in via diretta e prossima ovvero in via indiretta e remota) fa eccezione il principio di causalità efficiente, in base al quale la causa prossima sufficiente da sola a produrre l'evento esclude il nesso eziologico fra questo e le altre cause antecedenti».

Attenta dottrina ha evidenziato che il ruolo dell'[art. 1223 c.c.](#) sembra essere finalizzato, più che a risolvere un problema di imputazione causale del danno, a determinare il *quantum* risarcibile. L'entità del risarcimento assume una rilevanza nodale nella

pronuncia in esame poiché, per la prima volta, il Consiglio di Stato procede a una immediata e autonoma quantificazione del pregiudizio derivante dall'illegittimo esercizio del potere di autotutela.

Il *quantum debeatur* viene parametrato, senza l'ausilio della consulenza tecnica, sulla base degli utili ante imposte risultanti dai bilanci depositati relativi ai due anni in cui l'impresa non ha potuto avviare l'attività economica a causa dello scorretto esercizio dell'azione amministrativa che si è estrinsecata nell'illegittima revoca dell'autorizzazione archeologica, nonché in decreti, parimenti illegittimi, di occupazione dell'area.

In conclusione, la sentenza del Consiglio di Stato in analisi si inserisce nel solco scavato dapprima dalla giurisprudenza e più recentemente seguito anche dal legislatore che impone alla PA di agire in maniera corretta e secondo i principi di buona amministrazione di cui all'[art. 97 Cost.](#) Tuttavia, il modello di azione amministrativa delineato dalla Carta fondamentale ha subito una notevole evoluzione in quanto oggi «– oltre alla tradizionale ed imprescindibile funzione di garanzia di legalità nel perseguimento dell'interesse pubblico – la funzione amministrativa viene a rivestire anche un ruolo di preminente importanza per la creazione di un contesto idoneo a consentire l'intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell'attuale contesto internazionale, secondo la logica del confronto e del dialogo tra PA e cittadino».

Per raggiungere detto obiettivo è innegabile che legittimo affidamento serbato dal privato circa la stabilità di precedenti determinazioni impedisce al soggetto pubblico di mortificare l'attività economica individuale «senza giustificazione alcuna, in modo del tutto sproporzionato rispetto al fine da perseguire».

In presenza di condotte illogiche e contraddittorie che ledono gli interessi del destinatario dell'attività amministrativa si concretizza, quindi, la possibilità di accedere alla tutela risarcitoria volta a “ristorare” l'intero pregiudizio subito, calcolabile direttamente dal giudice sulla base dei «maggiori guadagni» non conseguiti a causa del ritardato inizio dell'attività imprenditoriale.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI E BIBLIOGRAFICI - In senso conforme alla sentenza in commento si segnalano *ex multis* [Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8](#); [Con. Stato, sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2468](#); [Cons. Stato, sez. III, 4 maggio 2012, n. 2567](#); [Cass. civ., sez. III, n. 29 febbraio 2016, 3893](#); [Cass. civ., sez. III, 17](#)

[settembre 2013, n. 21255](#); Cass. civ., sez. III., sez. II, 24 aprile 2012, n. 6474; [Cass. civ., sez. III, 4 luglio 2006, n. 15274](#); [Cass. civ., sez. III, 19 agosto 2003, n. 12124](#); Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2015; Tar Lazio, sez. II, 2 agosto 2016; [Corte Cost. 16 aprile 2013, n. 70](#); [Cass. civ., sez. I, 23 dicembre 2010, n. 26042](#); [Cass. civ., sez. III, 9 maggio 2000, n. 5913](#); [Cass. civ., sez. II, 9 dicembre 2015, n. 24850](#); [Cass. civ. sez. lavoro, 6 marzo 1997, n. 2009](#); [Cons. Stato, sez. V, 20 settembre 2016, n. 3910](#); [Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2015, n. 1333](#); [Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4379](#); [Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2012, n. 4997](#); [Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2009, n. 136](#)

In dottrina si segnalano C. TRAPUZZANO, *Commento art. 1223*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Codice civile commentato*, Milano, 2017; C.M. BIANCA, *La responsabilità*, Milano, 2015; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017; B.G. MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino 2018; M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017; R. CHIEPPA-R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017; R. CIFARELLI, *L'autotutela amministrativa dopo la riforma Madia e il [nuovo codice dei contratti pubblici](#)*, Roma, 2016.