

Il volume propone una guida ragionata dei percorsi tracciati in materia di diritto amministrativo dalle Corti superiori attraverso le proprie decisioni di fondamentale importanza (*leading case*), allo scopo di offrire agli operatori del diritto e a coloro che si preparano ai concorsi pubblici uno strumento efficace e di agevole consultazione per l'indispensabile conoscenza della più significativa casistica giurisprudenziale nazionale ed europea.

Il testo, pertanto, disamina la quasi totalità delle pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato adottate nel corso degli ultimi anni e le più importanti sentenze rilevanti per il diritto amministrativo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, della Corte costituzionale, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'analisi delle oltre 450 decisioni pronunciate dai vari plessi giurisdizionali è stata svolta in modo sintetico ed esaustivo per mezzo della ricostruzione di più di 170 percorsi concernenti i principali istituti del diritto amministrativo oggetto di accessi e recenti dibattiti pretori.

Al fine di facilitare la consultazione del volume sono stati inseriti un agile indice sistematico dei percorsi giurisprudenziali ed un completo indice cronologico di tutte le sentenze illustrate.

**Michele Corradino**, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, è attualmente il Segretario generale della Giustizia amministrativa. Consigliere giuridico del Ministro della Difesa, è giudice internazionale della F.I.A. ed è stato componente dell'Autorità nazionale anticorruzione, capo di gabinetto dei Ministeri dell'Ambiente, delle Politiche agricole alimentari e forestali e dell'Attuazione del programma di Governo nonché consigliere giuridico del Ministro della Giustizia e coordinatore della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Prima di entrare in Magistratura ha fatto parte della vigilanza della Banca d'Italia. Per Cacucci ha scritto il "Manuale di diritto amministrativo" giunto alla seconda edizione e "Come si scrive la sentenza amministrativa". È autore inoltre di diverse monografie di diritto amministrativo ("Gli appalti pubblici dopo la legge Sbocca Cantieri", "I nuovi appalti pubblici", "La responsabilità della pubblica amministrazione", "Il procedimento amministrativo"), nonché di due saggi non giuridici: "L'Italia Immobile. Appalti, burocrazia corruzione. I rimedi per ripartire" e "È normale...lo fanno tutti, storie dal vivo di affaristi, corrotti e corruttori".

**Elisabetta M. Lanza**, Funzionaria presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già avvocato del libero foro. Dottore di ricerca dell'Università di Ferrara, cultrice della materia in Diritto costituzionale, è autrice di numerose pubblicazioni su riviste nazionali e internazionali in materia di diritto costituzionale, diritto amministrativo e diritto della concorrenza. Svolge attività di docenza per corsi di specializzazione e master di secondo livello.

ISBN 979-12-5965-216-4



9 791259 652164

€ 45,00

Michele Corradino Elisabetta M. Lanza  
I LEADING CASE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

**Michele Corradino**  
**Elisabetta M. Lanza**

# I LEADING CASE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Guida ragionata alle decisioni delle Corti superiori

CACUCCI EDITORE  
BARI

ALTA FORMAZIONE

MICHELE CORRADINO

ELISABETTA M. LANZA

***I LEADING CASE***  
**DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Guida ragionata alle decisioni delle Corti superiori

CACUCCI  EDITORE  
BARI

 ATENA ALTA FORMAZIONE

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 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

## 1. I PRINCIPI DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA

- 1.1. Il principio di legalità e gli atti amministrativi impliciti (Corte costituzionale, n. 115/2011; Consiglio di Stato, nn. 5788/2002, 598/2019) 1
- 1.2. I principi di imparzialità e trasparenza ed il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza (Corte costituzionale, nn. 453/1990, 81/2013, 20/2019; Adunanza Plenaria, n. 13/2013; Corte EDU, *Magyar c. Ungheria*; CGUE, *Österreichischer Rundfunk e altri, Volker und Markus Schecke e Eifert*) 2
- 1.3. I principi di proporzionalità e ragionevolezza (CGUE, *Digital Rights Ireland Ltd*; Consiglio di Stato, n. 965/2015) 5
- 1.4. Il principio di precauzione, il principio del “chi inquina paga” e i fenomeni successivi dell’illecito ambientale (CGUE, *Giovanni Pesce, Ministero dell’Ambiente*; Consiglio di Stato, n. 6250/2013; Adunanza Plenaria, nn. 21/2013, 10/2019, 3/2021) 6
- 1.5. Emersione del lavoro irregolare e principio del *tempus regit actum* (Adunanza Plenaria, n. 7/2011; Corte costituzionale, n. 172/2012) 13
- 1.6. Il principio del legittimo affidamento (Adunanza Plenaria, nn. 9 e 10/2022) 14

## 2. LE FONTI

- 2.1. Fonti normative secondarie: gli atti regolamentari e i provvedimenti amministrativi a carattere generale (Consiglio di Stato, nn. 812/2012, 2518 e 4009/2016; Adunanza Plenaria, n. 9/2012) 17
- 2.2. Le leggi-provvedimento (Corte costituzionale, nn. 275/2013, 270/2010, 24/2018, 116/2020; Consiglio di Stato, n. 5831/2014) 20
- 2.3. L’atto politico (Corte costituzionale, n. 81/2012; SS.UU., Cassazione civile, n. 10319/2016; Consiglio di Stato, n. 3609/2013) 22

2.4.	L'atto di alta amministrazione (Consiglio di Stato, n. 4502/2011; SS.UU., Cassazione civile, n. 18829/2019)	24
2.5.	Le ordinanze contingibili e urgenti (Corte costituzionale, n. 115/2011; Consiglio di Stato, nn. 1727/2015, 6951 e 2018, 4802/2021; SS.UU., Cassazione civile, n. 20680/2018)	26
2.6.	Il piano regolatore generale (Consiglio di Stato, nn. 2012/2020, 4343/2019, 1191/2017, 1868/2011)	29
2.7.	Le circolari (Cassazione civile, n. 16644/2015; Consiglio di Stato, nn. 310/2016, 367/2019)	30
2.8.	Le linee-guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Consiglio di Stato, nn. 855/2016, 782/2017, 2182/2016; Tar Lazio, n. 9759/2016)	31

### **3. I RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E FONTI SOVRANAZIONALI**

3.1.	Diritto interno e diritto dell'Unione Europea (CGUE, <i>Van Gend en Loos</i> , <i>Simmenthal</i> , <i>XC e a.</i> ; Corte costituzionale, nn.14/1964, 232/1975, 170/1984, 269/2017, 20, 63 e 117/2019)	33
3.2.	Diritto interno e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte costituzionale, nn. 348 e 349/2007, 80/2011; CGUE, parere 18 dicembre 2014; Adunanza Plenaria, nn. 7/2015, 1/2022)	37

### **4. I SOGGETTI PUBBLICI**

4.1.	Le Autorità amministrative indipendenti	41
4.1.1.	Natura giuridica (Consiglio di Stato, n. 2818/2014)	41
4.1.2.	Potestà regolamentare (Consiglio di Stato, nn. 4874/2014 e 2182/2016)	41
4.1.3.	I poteri sanzionatori (CEDU, <i>Menarini</i> , <i>Grande Stevens</i> ; Corte costituzionale, nn. 63 e 117/2019, 171/2020; Consiglio di Stato, n. 3134/2019; CGUE, <i>DB c. Consob</i> )	42
4.1.4.	Il diritto al silenzio nell'ambito dei procedimenti sanzionatori delle Autorità (Corte costituzionale, nn. 117/2019, 84/2021; CGUE, <i>DB c. Consob</i> )	47

4.1.5. La legittimazione processuale straordinaria delle Autorità amministrative indipendenti (Adunanza Plenaria, n. 4/2018; Corte costituzionale, n. 20/2013, Consiglio di Stato, nn. 2246/2014, 934/2022)	48
4.1.6. La legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, n. 13/2019)	54
4.1.7. Conflitti di competenze tra Autorità (Adunanza Plenaria, nn. 11, 12 e 13/2012, 3/2016; CGUE, <i>AGCM c. Wind Tre e Vodafone</i> ; Consiglio di Stato, n. 3575/2020)	55
4.1.8. Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale (SS.UU., Cassazione civile, nn. 1013/2014, 11929/2019; Consiglio di Stato, nn. 2888/2015, 4490/2019; Corte costituzionale, n. 13/2019)	57
4.1.9. Giurisdizione del giudice ordinario in materia di sanzioni adottate dalla Banca d'Italia e dalla Consob (Corte costituzionale, nn. 162/2012, 94/2014)	59
4.2. Gli organismi di diritto pubblico (Adunanza Plenaria, nn. 9/2004, 13, 14, 15 e 16/2016; CGUE, <i>Mannesmann, Siepsa, Taitotalo, Cambridge University, FIGC</i> ; SS.UU., Cassazione civile, n. 8673/2019; Consiglio di Stato, n. 2427/2018)	59
4.3. L'impresa pubblica (Adunanza Plenaria, n. 16/2011, 13, 14, 15 e 16/2016; Consiglio di Stato, n. 1574/2012; CGUE, <i>Commissione c. Regno di Spagna, Poste Italiane</i> ; SS.UU., Cassazione civile, n. 4899/2018)	64
4.4. Le società in mano pubblica (Adunanza Plenaria, nn. 10 e 17/2011, 9/2019)	66

## 5. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

5.1. Partecipazione procedimentale	69
5.1.1. Partecipazione <i>ex art. 7</i> della l. n. 241/90 (Adunanza Plenaria, n. 14/1999)	69
5.1.2. L'omessa comunicazione di avvio del procedimento (Consiglio di Stato, nn. 3402/2013, 1060/2015)	69
5.1.3. La comunicazione di avvio del procedimento e l'intervento delle associazioni portatrici di interessi diffusi (Consiglio di Stato, n. 887/2010)	71

5.1.4.	Il preavviso di rigetto (Consiglio di Stato, nn. 4127/2014, 1871/2016, 5818/2013)	72
5.2.	L'accesso	73
5.2.1.	La natura giuridica del diritto di accesso (Corte cost., n. 399/2006; Adunanza Plenaria, nn. 16/1999, 6 e 7/2006)	73
5.2.2.	Accesso difensivo e strumenti processuali di acquisizione probatoria (Adunanza Plenaria, nn. 19, 20, 21/2020, 4/2021)	75
5.2.3.	L'accesso civico (CEDU, <i>Magyar Helsinki Bizottság</i> ; Consiglio di Stato, n. 1546/2019; Adunanza Plenaria, n. 10/2020; Corte cost., n. 20/2019)	79
5.2.4.	Il principio di neutralità della forma (pubblicistica o privatistica) degli atti a cui si accede (Adunanza Plenaria, nn. 4 e 5/1999)	84
5.2.5.	Il principio di neutralità della forma giuridica dell'ente che detiene il documento (Adunanza Plenaria, nn. 6/2005, 13, 14, 15 e 16/2016)	84
5.2.6.	Soggetti legittimati all'accesso documentale (Adunanza Plenaria, n. 7/2012)	85
5.2.7.	Limite all'accesso alle relazioni del direttore dei lavori e dell'organo di collaudo nell'ambito di una gara d'appalto (Adunanza Plenaria, n. 11/2007)	86
5.2.8.	Accesso alla cartella di pagamento (Adunanza Plenaria, n. 4/2022)	86
5.3.	Il silenzio della pubblica amministrazione	87
5.3.1.	Il silenzio-inadempimento (Consiglio di Stato, nn. 2019/2016, 273 e 2688/2015, 4836 e 3287/2016)	87
5.3.2.	Commissario <i>ad acta</i> e potere dell'amministrazione (Adunanza Plenaria, n. 8/2021)	88
5.3.3.	La Segnalazione Certificata di Inizio Attività: natura giuridica e poteri di tutela del terzo (Adunanza Plenaria, n. 15/2011; Consiglio di Stato, nn. 500/2014, 4610/2016; Corte costituzionale, nn. 45/2019 e 153/2020)	90
5.3.4.	Il sindacato del giudice amministrativo sulla fondatezza della pretesa nell'ambito del silenzio (Adunanza Plenaria, n. 1/2002)	93
5.3.5.	La notifica della diffida anteriormente al d.l. n. 35/2005 (Adunanza Plenaria, n. 7/2005)	94
5.4.	Gli accordi	94

- 5.4.1. Gli accordi *ex art.* 11 della l. 241/1990 (Consiglio di Stato, nn. 4179 e 4872/2013, 25/2016; Adunanza Plenaria, n. 28/2012; SS.UU., Cassazione civile, n. 4683/2015) 94
- 5.4.2. Gli accordi *ex art.* 15 della l. 241/1990 e gli accordi di programma (Consiglio di Stato, nn. 3145/2014, 1172 e 1053/2016, 2999/2021) 96

## **6. LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA**

- 6.1. *Nomen iuris* ed effettivo contenuto del provvedimento (Adunanza Plenaria, n. 3/2003) 99
- 6.2. L'invalidità ad effetto caducante e l'invalidità ad effetto viziante (Adunanza Plenaria, n. 17/1955) 99
- 6.3. La nullità del provvedimento (Consiglio di Stato, nn. 750/2012, 2202/2016, 4281/2014; Adunanza Plenaria, nn. 2/2013, 9/2014, 22/2020) 100
- 6.4. L'annullabilità del provvedimento (Consiglio di Stato, nn. 3153/2015, 1629/2014, 941/2017) 103
- 6.5. L'autotutela decisoria: l'annullamento d'ufficio (Consiglio di Stato, nn. 2019/2015, 3964 e 4309/2014, 3910/2016; Adunanza Plenaria, nn. 8 e 9/2017) 104
- 6.6. L'autotutela decisoria: la revoca (Consiglio di Stato, nn. 910 e 908/2015, 1797/2016, 1837/2020; SS.UU., Cassazione civile, n. 3057/2016) 108
- 6.7. L'autotutela decisoria: la sospensione degli effetti dell'atto amministrativo (Consiglio di Stato, nn. 3276/2013, 3340/2015, 2075/2019) 109
- 6.8. L'autotutela decisoria: la convalida e la ratifica (Consiglio di Stato, nn. 3340/2015, 3385/2021) 110
- 6.9. Il difetto di motivazione del provvedimento amministrativo (Adunanza Plenaria, n. 15/2022) 111

## **7. GLI APPALTI PUBBLICI**

- 7.1. Applicabilità della direttiva 2004/17/CE (CGUE, *Pegaso c. Poste Italiane*) 113



7.2.	Formulazione dell'offerta e requisiti di partecipazione	113
7.2.1.	Il mantenimento dei requisiti di partecipazione (Adunanza Plenaria, n. 8/2015)	113
7.2.2.	Il termine per comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione (Adunanza Plenaria, n. 10/2014)	114
7.2.3.	Crisi aziendale e partecipazione alla gara (Adunanza Plenaria, nn. 9 e 11/2021; Corte costituzionale, n. 85/2020; CGUE, <i>MT Højgaard</i> )	115
7.2.4.	Cessione d'azienda e requisiti degli amministratori (Adunanza Plenaria, nn. 10 e 21/2012, 23 e 24/2013)	121
7.2.5.	Soccorso istruttorio e mancata indicazione degli oneri di sicurezza aziendale e dei costi della manodopera (Adunanza Plenaria, nn. 9/2014, 3 e 9/2015, 19 e 20/2016, 2/2018, 1, 2, 3, 11, 12, 13/2019, 7 e 8/2020; CGUE, <i>Santex, Edra Costruzioni, Lavorgna</i> )	123
7.2.6.	Irrelevanza della regolarizzazione postuma del DURC negativo (Adunanza Plenaria, nn. 5, 6 e 10/2016)	128
7.2.7.	Regolarità fiscale e rateizzazione del debito tributario (Adunanza Plenaria, nn. 15 e 20/2013)	130
7.2.8.	La dichiarazione sostitutiva del possesso dei requisiti di moralità (Adunanza Plenaria, n. 16/2014)	131
7.2.9.	Indicazione del subappaltatore in sede di offerta (Adunanza Plenaria, nn. 9 e 11/2015)	132
7.2.10.	Subappalto: limiti posti alla quota subappaltabile e al ribasso dei prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate (CGUE, <i>Tedeschi e Consorzio Stabile Istant Service, Vitali SpA c. Autostrade per l'Italia SpA</i> )	133
7.2.11.	Il subappalto c.d. necessario o qualificatorio e le differenze con l'avvalimento (Adunanza Plenaria, n. 9/2015; Consiglio di Stato, nn. 3702, 3504 e 389/2020; Corte costituzionale, n. 91/2022; CGUE, <i>Tim</i> )	135
7.2.12.	L'avvalimento (Adunanza Plenaria, nn. 23/2016, 13 e 22/2020; CGUE, <i>Pippo Pizzo, Rad Service Srl Unipersonale e a. c. Del Debbio SpA e a.</i> ; Consiglio di Stato, nn. 2005/2020, 2526/2021)	142
7.2.13.	Consorzio stabile e qualificazione della consorziata non ai fini dell'esecuzione di lavori (Adunanza Plenaria, n. 5/2021; CGUE, <i>Serrantoni</i> )	147

7.2.14.	Designazione “a cascata” delle imprese esecutrici di una gara d’appalto da parte di un consorzio a favore di una consorziata (Adunanza Plenaria, n. 14/2013)	150
7.2.15.	Discordanza tra offerte espresse in lettere e in cifre (Adunanza Plenaria, n. 10/2015)	150
7.2.16.	I raggruppamenti temporanei di imprese (Adunanza Plenaria, nn. 22 e 26/2012, 27/2014, 6/2019, 10/2021, 2/2022, 2 e 3/2023)	151
7.2.17.	L’onere di immediata impugnazione del bando di gara (Adunanza Plenaria, nn. 1/2003, 4/2011, 9/2014, 4/2018; CGUE, <i>Grossmann, Amt, GesmbH</i> ; Corte costituzionale, n. 245/2016)	159
7.2.18.	Intelligenza artificiale e algoritmi nelle procedure di appalto (Consiglio di Stato, n. 7891/2021)	163
7.3.	La valutazione dell’offerta	164
7.3.1.	Le offerte anomale (Adunanza Plenaria, nn. 36/2012, 5/2017)	164
7.3.2.	Il criterio di aggiudicazione (Adunanza Plenaria, n. 8/2019)	166
7.3.3.	La pubblicità delle sedute di gara (Adunanza Plenaria, nn. 13/2011, 31/2012, 8 e 16/2013)	166
7.3.4.	Le modalità di custodia in corso di gara dei plichi contenenti le offerte (Adunanza Plenaria, n. 8/2014; Consiglio di Stato, n. 1817/2016)	168
7.3.5.	La valutazione dell’offerta in precedenza esclusa (Adunanza Plenaria, n. 30/2012)	169
7.3.6.	L’individuazione dei concorrenti ammessi dopo il c.d. “taglio delle ali” (Adunanza Plenaria, n. 13/2018)	169
7.3.7.	Volontà collegiale dei commissari di gara e metodo del “confronto a coppie” (Adunanza Plenaria, n. 16/2022)	170
7.4.	Le vicende successive all’aggiudicazione	174
7.4.1.	Cessione del ramo di azienda e perdita della qualificazione SOA (Adunanza Plenaria, n. 3/2017)	174
7.4.2.	Garanzia provvisoria a corredo dell’offerta (Adunanza Plenaria, nn. 34/2014, 7/2022)	175
7.4.3.	Il rapporto tra revoca dell’aggiudicazione e recesso dal contratto (Adunanza Plenaria, n. 14/2014)	178

- 7.4.4. Le informative prefettizie interdittive antimafia (Adunanza Plenaria, nn. 3/2018, 23/2020, 14/2021, 2/2021, 6, 7 e 8/2023; Corte costituzionale, nn. 4/2018, 57/2020; Consiglio di Stato, nn. 452 e 820/2020, 3182/2021; Tar Puglia, n. 28/2020; CGUE, *MC/Ufficio territoriale del governo (U.T.G.) — Prefettura di Foggia*) 180
- 7.4.5. Decorso del termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione (Adunanza Plenaria, nn. 31/2012, 12/2020; Corte costituzionale, n. 204/2021) 192
- 7.4.6. Tassatività delle cause di esclusione dalle gare (Adunanza Plenaria, nn. 9/2014, 16/2020) 194
- 7.4.7. Il *Project financing* e l'impugnabilità dell'atto selettivo (Adunanza Plenaria, n. 1/2012) 195

## 8. LE CONCESSIONI

- 8.1. Le concessioni di servizi (CGUE, *Parking Brixen, Sisal*; Adunanza Plenaria, nn. 13 e 19/2013, 22/2016; Corte costituzionale, n. 218/2021) 197
- 8.2. Concessioni di spazi pubblici e concorrenza “per” il mercato (Adunanza Plenaria, n. 5/2013) 201
- 8.3. L'affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative (Adunanza Plenaria, nn. 17 e 18/2021; CGUE, *Promoimpresa*) 202

## 9. I SERVIZI PUBBLICI

- 9.1. La nozione di servizio pubblico (Consiglio di Stato, n. 1147/2016) 207
- 9.2. Le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (Corte costituzionale, nn. 272/2004, 29/2006, 325/2010, 199/2012, 50/2013, 251/2016; Consiglio di Stato, n. 1990/2016) 208
- 9.3. L'affidamento *in house* (CGUE, *Teckal, Stadt Halle, Parking Brixen, Carbotermo, Rieco*; Adunanza Plenaria, 1/2008; Consiglio di Stato, nn. 1181/2014, 138/2019; SS.UU., Cassazione civile, nn. 26283/2013, 26738/2021; Corte costituzionale, n. 100/2020) 212
- 9.4. La giurisdizione in materia di servizi pubblici (Corte costituzionale, n. 204/2004; SS.UU., Cassazione civile, n. 1512/2016) 218

## 10. LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- 10.1. La risarcibilità dei danni causati dalla lesione dell'interesse legittimo (SS.UU., Cassazione civile, n. 500/1999; Consiglio di Stato, n. 2187/2014) 221
- 10.2. Il risarcimento del danno e la pregiudiziale amministrativa (SS. UU., Cassazione civile, nn. 500/1999, 30254/2008, 13659 e 13660/2006; Adunanza Plenaria, nn. 4/2003, 12/2007, 3/2011; Cassazione civile, n. 4538/2003) 222
- 10.3. La natura giuridica della responsabilità della p.a. (Adunanza Plenaria, n. 7/2021) 224
- 10.4. Gli elementi costitutivi della responsabilità della p.a.: l'elemento soggettivo (Consiglio di Stato, nn. 4283/2015, 4896/2016; CGUE, *Stadt Graz*), il nesso eziologico (Consiglio di Stato, n. 5611/2015) e il danno ingiusto (Adunanza Plenaria, n. 7/2021) 225
- 10.5. La responsabilità precontrattuale della p.a. (Adunanza Plenaria, nn. 6/2005, 5/2018; Consiglio di Stato, n. 1797/2016; Cassazione civile, n. 14188/2016; SS.UU., Cassazione civile, n. 10413/2017) 227
- 10.6. Danno da lesione del legittimo affidamento in caso di provvedimento favorevole poi annullato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria, nn. 19, 20 e 21/2021) 231
- 10.7. L'ingiustificato arricchimento della p.a. (SS.UU., Cassazione civile, nn. 23385/2008 e 10798/2015) 235
- 10.8. Il danno da perdita di *chance* di aggiudicazione (Consiglio di Stato, n. 1228/2015; CGUE, *Fastweb*; Adunanza Plenaria, n. 7/2018) e il danno curriculare (Consiglio di Stato, nn. 5611 e 4283/2015) 237
- 10.9. Il danno da ritardo (Adunanza Plenaria, nn. 7/2005 e 7/2021; Consiglio di Stato, nn. 1371/2016, 675/2015) 239
- 10.10. Danno da annullamento di un provvedimento favorevole e lesione dell'affidamento incolpevole (SS.UU., Cassazione civile, nn. 1654/2018, 17586/2015) 245
- 10.11. La responsabilità della p.a. da cose in custodia (Cassazione civile, n. 12802/2015) 246

- 10.12. *Compensatio lucri cum damno* nella determinazione del danno cagionato dal datore di lavoro pubblico ad un proprio dipendente (Adunanza Plenaria, n. 1/2018) 246
- 10.13. Danno *iure hereditatis* da emotrasfusioni infette e prescrizione del diritto alla transazione (Adunanza Plenaria, n. 16/2021) 248

## 11. IL PUBBLICO IMPIEGO

- 11.1. Violazione dell'anonimato nelle prove scritte dei concorsi pubblici (Adunanza Plenaria, n. 26/2013) 251
- 11.2. Scorrimento della graduatoria concorsuale e indizione di un nuovo concorso (Adunanza Plenaria, n. 14/2011) 252
- 11.3. Situazioni giuridiche soggettive dei candidati e *ius superveniens* (Adunanza Plenaria, n. 9/2011) 253
- 11.4. La responsabilità del datore di lavoro per mancata fruizione del riposo settimanale (Adunanza Plenaria, n. 7/2013) 255
- 11.5. Blocco delle assunzioni e progressione verticale (Adunanza Plenaria, n. 17/2012) 256
- 11.6. Affidamento dell'incarico di dirigente di poli museali a cittadini europei non italiani (Adunanza Plenaria, n. 9/2018) 257
- 11.7. Sospensione del procedimento disciplinare fino al passaggio in giudicato della sentenza penale (Adunanza Plenaria, n. 14/2022) 260
- 11.8. Diritto del padre alla fruizione di riposi giornalieri ex art. 40 d.lgs. n. 151/2001 in caso di madre casalinga (Adunanza Plenaria, n. 17/2022) 261

## 12. PUBBLICA ISTRUZIONE E PROFESSIONI

- 12.1. Accesso ai corsi di laurea a numero chiuso senza previo test d'ingresso da parte degli studenti provenienti da università straniere (CEDU, *Tarantino*; Adunanza Plenaria, n. 1/2015) 263
- 12.2. Equipollenza di diplomi (Adunanza Plenaria, n. 16/2018) 264
- 12.3. Esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato: valutazione delle prove e composizione della commissione (Adunanza Plenaria, nn. 7/2017, 17 e 18/2018; Corte costituzionale, nn. 20/2009, 175/2011) 265

- 12.4. Riconoscimento di qualifiche professionali conseguite in altro Stato membro dell'Unione Europea (Adunanza Plenaria, nn. 18, 19, 20, 21 e 22/2022) 268

### 13. IL GOVERNO DEL TERRITORIO E I BENI CULTURALI

- 13.1. Inadempimento degli obblighi di urbanizzazione e azione *ex art.* 2932 c.c. (Adunanza Plenaria, n. 28/2012) 271
- 13.2. Asservimento e volumetria assentibile su un'area (Adunanza Plenaria, n. 3/2009) 272
- 13.3. Condonò edilizio e passaggio in giudicato dell'annullamento del provvedimento di concessione edilizia (Adunanza Plenaria, n. 4/2009) 272
- 13.4. I provvedimenti di requisizione (Adunanza Plenaria, n. 10/2007) 273
- 13.5. Reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio (Adunanza Plenaria, n. 7/2007) 273
- 13.6. Determinazione dell'indennità di esproprio (CEDU, *Belvedere, Scordino*; Corte costituzionale, nn. 348/2007, 181/2011) 274
- 13.7. Utilizzazione senza titolo *ex art.* 43 d.P.R. 327/2001 (Adunanza Plenaria, n. 2/2005) 276
- 13.8. Motivazione dell'annullamento *ex art.* 21-*nonies* della l. n. 241/90 della concessione edilizia in sanatoria adottata a distanza di anni dal rilascio del titolo (Adunanza Plenaria, n. 8/2017) 277
- 13.9. Rapporto tra art. 20, co. 4, della l. 241/90 e art. 13, co. 1, l. 394/91 in tema di silenzio-assenso in materia paesaggistica (Adunanza Plenaria, nn. 9 e 17/2016) 278
- 13.10. Oneri di costruzione: sanzioni pecuniarie e atti di rideterminazione (Adunanza Plenaria, nn. 24/2016, 12/2018) 281
- 13.11. Art. 42-*bis* d.P.R. 327/2001: funzione, ottemperanza e rapporto con il giudicato restitutorio (Corte costituzionale, n. 71/2015; Adunanza Plenaria, nn. 2/2016, 5/2020) 283
- 13.12. La rinuncia abdicativa nei procedimenti espropriativi (Adunanza Plenaria, nn. 2, 3 e 4/2020) 287
- 13.13. Azioni esperibili in caso di giudicato civile di rigetto della domanda di risarcimento del danno per equivalente del valore di mercato del bene illegittimamente occupato (Adunanza Plenaria, n. 6/2021) 292

- 13.14. I presupposti della c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio (Adunanza Plenaria, n. 17/2020) 294
- 13.15. Patrimonio culturale immateriale e vincoli di destinazione d'uso del bene culturale (Adunanza Plenaria, n. 5/2023) 296

#### 14. GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- 14.1. Giurisdizione e competenza 299
- 14.1.1. Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo (Adunanza Plenaria, nn. 8/2007, 10/2011, 9/2007, 11/2011, 17/2013, 6/2014, 7/2016, 13/2014; Corte costituzionale, nn. 204/2004 e 191/2006) 299
- i) Il criterio 299
  - ii) Costituzione e gestione di società pubbliche 300
  - iii) Risarcimento dei danni da occupazione illegittima 300
  - iv) Graduatorie degli insegnanti 300
  - v) Concessione e revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche 301
  - vi) Servizi pubblici 302
  - vii) Giurisdizione amministrativa e natura di atto prodromico 304
- 14.1.2. I limiti "esterni" alla giurisdizione (Corte costituzionale, n. 6/2018; SS.UU., Cassazione civile, n. 19598/2020; CGUE, *Randstad*; CEDU, *Mottola, Staibano*) 305
- 14.1.3. La giurisdizione del giudice amministrativo per accertamento incidentale del DURC negativo (Adunanza Plenaria, n. 10/2016) 308
- 14.1.4. La cognizione dell'Adunanza Plenaria per la risoluzione dei conflitti di competenza tra Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Adunanza Plenaria, nn. 6/2011, 11 e 12 del 2014, 13/2022) 309
- 14.1.5. Questioni di competenza territoriale relative all'informativa interdittiva antimafia (Adunanza Plenaria, nn. 33 e 34/2012, 3 e 6/2013, 17-30/2014) 311
- 14.1.6. Altre questioni di competenza territoriale (Adunanza Plenaria, nn. 19 e 20/2011, 29 e 37/2012, 6 e 13/2021, 15/2021) 313
- 14.2. L'esercizio dell'azione processuale 316
- 14.2.1. Situazioni giuridiche soggettive e azioni esperibili in giudizio (Adunanza Plenaria, nn. 3 e 15/2011) 316

---

14.2.2. Legittimazione ad agire del terzo: <i>vicinitas</i> e impugnativa dei titoli edilizi (Adunanza Plenaria, n. 22/2021)	318
14.2.3. Legittimazione processuale delle associazioni portatrici di interessi collettivi (Adunanza Plenaria, nn. 24/1979, 10/2011, 9/2015, 6/2020, 17 e 18/2021; Consiglio di Stato, n. 6697/2020)	319
14.2.4. L'intervento volontario delle associazioni di categoria e dei soggetti interessati da analoghe <i>quaestiones iuris</i> (Adunanza Plenaria, nn. 8/2019, 23/2016, 13/2018, 10/2020, 17 e 18/2021, 13/2021 e nn. 13, 16, 20, 21 e 22/2022)	323
14.2.5. Ordine e assorbimento dei motivi di ricorso (Adunanza Plenaria, n. 5/2015)	324
14.2.6. La notifica del ricorso solo all'amministrazione capofila (Adunanza Plenaria, n. 8/2018)	326
14.2.7. Il beneficio della rimessione in termini per errore scusabile (Adunanza Plenaria, nn. 3/2010, 22/2016)	326
14.2.8. Il <i>dies a quo</i> per l'impugnazione del provvedimento (Adunanza Plenaria, n. 11/2017)	327
14.2.9. La natura ordinatoria del termine per la costituzione in giudizio delle parti intime <i>ex art. 46 c.p.a.</i> (Adunanza Plenaria, n. 5/2013)	328
14.2.10. Il ricorso incidentale e il suo rapporto con il ricorso principale (Adunanza Plenaria, nn. 11/2008, 4/2011, 7 e 9/2014; SS.UU., Cassazione civile, n. 10294/2012; CGUE, <i>Fastweb, GesembH, Arhcus, Puligienica e Lombardi</i> ; Corte costituzionale, n. 271/2019)	328
14.2.11. La sospensione del giudizio ai fini della rimessione di una questione di legittimità costituzionale (Adunanza Plenaria, nn. 6/2007 e 28/2014)	332
14.2.12. Le modalità di computo dei termini processuali in pendenza della sospensione feriale (Adunanza Plenaria, nn. 18/2016, 11/2022)	333
14.2.13. Rapporti tra azione di risarcimento ed azione di annullamento (Adunanza Plenaria, nn. 4/2015, 8/2022)	334
14.2.14. L'azione avverso il silenzio (Adunanza Plenaria, nn. 1/2002, 8/2021; Consiglio di Stato, nn. 2979/2015, 557/2016, 5000/2013)	336



14.2.15. Il contenzioso elettorale (Adunanza Plenaria, nn. 10/2005, 22/2013, 32/2014)	337
14.2.16. Il rito abbreviato <i>ex art.</i> 119 c.p.a. (Adunanza Plenaria, nn. 10/2011, 32/2012)	340
14.3. I mezzi di impugnazione	341
14.3.1. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: natura e ottemperanza (Adunanza Plenaria, nn. 18/2012, 9 e 10/2013, 7/2015; Corte costituzionale, nn. 282/2005, 73/2014, 24/2018)	341
14.3.2. Le impugnazioni incidentali (Adunanza Plenaria, n. 24/2011)	346
14.3.3. Il ricorso per revocazione in caso di omessa pronuncia su tutte le argomentazioni di parte (Adunanza Plenaria, n. 21/2016)	346
14.3.4. Limiti alla proponibilità dell'appello (Adunanza Plenaria, n. 4/2017, 19/2021)	347
14.3.5. Azione revocatoria e composizione del Collegio (Adunanza Plenaria, nn. 2/2009, 4 e 5/2014)	348
14.3.6. Atto di rinuncia e principio dispositivo (Adunanza Plenaria, n. 25/2012)	349
14.3.7. Appello contro il dispositivo e appello avverso la motivazione (Adunanza Plenaria, n. 8/2014)	349
14.3.8. La tassatività dei casi di annullamento con rinvio della sentenza di primo grado <i>ex art.</i> 105 c.p.a. (Adunanza Plenaria, nn. 10, 11, 14 e 15/2018)	351
14.3.9. Consumazione del potere di impugnazione e irregolarità sanabili (Adunanza Plenaria, n. 6/2022)	356
14.3.10. Appellabilità dell'ordinanza che ha deciso sull'istanza di accesso ai documenti (Adunanza Plenaria, n. 4/2023)	357
14.4. Gli effetti e i limiti delle decisioni dell'Adunanza Plenaria	360
14.4.1. L'applicabilità della c.d. " <i>prospective overruling</i> " e l'estensione dei principi di diritto formulati dall'Adunanza Plenaria (Adunanza Plenaria, nn. 13/2017, 2/2018, 4 e 5/2019; Corte costituzionale, n. 10/2015; SS.UU., Cassazione civile, nn. 15144/2011, 21194/2017 e 4135/2019)	360
14.4.2. L'astrattezza dei principi di diritto formulati dall'Adunanza Plenaria (Adunanza Plenaria, n. 2/2018)	363
14.4.3. Il rapporto tra l'art. 99 c.p.a. e l'art. 267 TFUE (CGUE, <i>Puligienica</i> ; Adunanza Plenaria, nn. 19 e 20/2016)	364

14.4.4. La revocazione della decisione dell'Adunanza Plenaria per contrasto di giudicato (Adunanza Plenaria, n. 1/2017) e per errore di fatto (Adunanza Plenaria, n. 1/2013)	365
14.5. Il giudicato	368
14.5.1. La rilevanza delle sopravvenienze di fatto e di diritto (Adunanza Plenaria, n. 4/1994)	368
14.5.2. Giudicato interno in violazione del diritto dell'Unione Europea (CGUE, <i>Eco Swiss, Köbler, Kühne &amp; Heitz, Kapferer, Kempster, Lucchini, Fallimento Olimpiclub, Telecom Italia</i> )	368
14.5.3. Giudicato a formazione progressiva e rapporto tra giudicato e la sentenza della CGUE come sopravvenienza rilevante (CGUE, <i>Pizzarotti</i> ; Adunanza Plenaria, n. 11/2016)	372
14.5.4. Il rapporto tra giudicato amministrativo e CEDU (Corte costituzionale, nn. 123/2017, 93/2018; Adunanza Plenaria, n. 12/2017)	373
14.5.5. Il giudicato implicito (Adunanza Plenaria, nn. 4/2017 e 4/2018)	375
14.5.6. L'esecuzione del giudicato (Adunanza Plenaria, n. 2/2017)	377
14.6. L'ottemperanza	379
14.6.1. Riunione per ragioni di connessione di azione di nullità o di elusione del giudicato con azione di ottemperanza e azione di condanna (Adunanza Plenaria, n. 2/2013)	379
14.6.2. L'eseguibilità di un'ordinanza di assegnazione di somme mediante giudizio di ottemperanza (Adunanza Plenaria, n. 2/2012)	380
14.6.3. Il giudizio di ottemperanza per il pagamento delle spese di giudizio (Adunanza Plenaria, n. 24/2012)	380
14.6.4. L'interruzione del termine di prescrizione dell'azione di ottemperanza (Adunanza Plenaria, n. 24/2020)	381
14.6.5. Le penalità di mora (CEDU, <i>Hornsby c. Grecia, Ventorio c. Italia</i> ; Adunanza Plenaria, nn. 15/2014, 7/2019)	382
INDICE DELLE SENTENZE	385

## INTRODUZIONE

Negli ordinamenti di *common law* il principio di certezza del diritto si fonda sulla vincolatività del precedente giurisprudenziale e, in particolare, dei casi-pilota (*leading case*), in ossequio al brocardo *stare decisis et non quieta movere*. Pertanto, in tali sistemi la regola per definire una controversia si ricerca prioritariamente non nella legge, ma nella decisione di un caso precedente.

Invece, nei sistemi di *civil law*, fondati sulla centralità della legge, il giudice innanzitutto individua la norma regolatrice della materia oggetto della controversia per poi esaminare la giurisprudenza che si è formata sul tema.

Tuttavia, pur non vigendo nei sistemi di *civil law* la regola dello *stare decisis*, la considerazione del precedente autorevole ha assunto sempre più rilievo ed influenza nella formazione del diritto. In questo solco, nell'ordinamento italiano l'affermazione del diritto giurisprudenziale avviene in forza di addentellati normativi e giurisprudenziali a favore della vincolatività delle pronunce di ultima istanza e dei principi di diritto ivi espressi.

Tali indici riguardano pressoché tutte le Corti superiori, sia a livello europeo sia a livello nazionale.

È pacifico che, nell'ambito dei rinvii pregiudiziali *ex art. 267* del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea «*instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri che mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati*» (come da ultimo ribadito nella sentenza del 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*).

Ben più articolato è stato il riconoscimento del ruolo del precedente con riguardo alle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caratterizzate da «*una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia*», come affermato dalla Corte costituzionale a partire dal 2007, tanto che alle autorità nazionali è preclusa ogni interpretazione difforme, pur restando la Corte costituzionale il giudice naturale ed esclusivo dei contrasti tra CEDU e diritto interno (Corte costituzionale, sentenze n. 39/2008; 348 e 349/2007; ordinanza n. 180/2011).

A livello nazionale, le decisioni della Corte costituzionale, in virtù del *favor constitutionis*, sono vincolanti per tutti gli altri plessi giurisdizionali e hanno un notevole numero di filtri di ammissibilità che impediscono ad una questione di legittimità costituzionale di essere portata nuovamente a conoscenza della stessa Corte.

Con riguardo alla giurisdizione di legittimità, l'art. 360-*bis* c.p.c. dispone l'inaammissibilità del ricorso per cassazione «quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa». Parallelamente, ai sensi del secondo comma dell'articolo 384 c.p.c., la Corte di cassazione, «quando accoglie il ricorso, cassa la sentenza rinviando la causa ad altro giudice, il quale deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte».

Inoltre, ai sensi dell'art. 374, comma 4, c.p.c. la Sezione semplice della Corte di cassazione che ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite in una precedente pronuncia delle stesse, deve rimettere a queste ultime la decisione del ricorso.

Analogo principio è contenuto nell'art. 99, comma 3, c.p.a. riguardo alle decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. In forza di tali limiti, le pronunce delle Sezioni Unite e dell'Adunanza Plenaria svolgono una funzione nomofilattica, districando contrasti giurisprudenziali, potenziali o attuali, oltre che in merito a questioni di massima di particolare importanza.

A ciò si aggiunga che la “contaminazione” di elementi di *common law* nel nostro ordinamento è altresì evidente dalla giurisprudenza in materia di *prospective overruling* (v. *infra* § 14.4.1.), per cui l'Adunanza Plenaria - così come le altre Corti superiori - può graduare gli effetti temporali di una decisione al ricorrere di determinate circostanze fondate sulla tutela del legittimo affidamento e sulla certezza del diritto.

In tale contesto l'evoluzione del diritto amministrativo è ormai inestricabilmente intrecciata con i *leading case*, ovvero gli orientamenti interpretativi adottati dalla giurisprudenza delle menzionate Corti superiori e, in particolare, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Pertanto, l'aggiornato approfondimento degli arresti giurisprudenziali più importanti a livello nazionale ed europeo rappresenta un prioritario arricchimento tecnico e una necessità pratica per tutti gli operatori del diritto e per coloro che si preparano ai concorsi pubblici o all'abilitazione forense. Tale approfondimento può essere agevolato a chi esercita professioni giuridiche o a chi studia attraverso l'utilizzo di una guida ragionata che consenta di ricostruire ordinatamente le evoluzioni giurisprudenziali di imprescindibile conoscenza.

Nel perseguimento di questi obiettivi il presente volume ricostruisce analiticamente i principali temi del diritto amministrativo affrontati dall'Adunanza Plenaria, nonché dalla giurisprudenza della CGUE, della CEDU, della Corte co-

stituzionale e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, attraverso la pronuncia di *leading case* nell'ambito di accesi dibattiti giurisprudenziali, con particolare riguardo a quelli definiti nel corso dell'ultimo decennio.

Il testo è strutturato in quattordici capitoli afferenti alle principali parti del diritto amministrativo e, all'interno di ogni capitolo, le questioni rilevanti sono trattate attraverso gli itinerari tracciati dalla giurisprudenza. Complessivamente sono stati ricostruiti oltre centosettanta percorsi giurisprudenziali, in cui sono altresì presenti rinvii da un paragrafo all'altro, laddove una medesima pronuncia abbia riguardato più temi rilevanti.

L'articolazione per temi e l'esautistica descrizione dei paragrafi contenuta nei relativi titoli facilitano il lettore nella ricerca della questione di diritto e nell'inquadramento della singola pronuncia in un quadro giurisprudenziale unitario e cronologicamente ordinato. Infine, l'indice delle sentenze consente di individuare rapidamente dove sono state analizzate le decisioni di interesse.

Roma, febbraio 2023.

*Michele Corradino*  
*Elisabetta Maria Lanza*