

# TRACCE e TEMI di **AMMINISTRATIVO**

TemI svolti su **tracce non estratte** negli ultimi concorsi e su **questioni di centrale attualità**

- MAPPA DEL TEMA
- SCHEMA DI TRACCIA PER PUNTI
- SVOLGIMENTO RAGIONATO DELLA TRACCIA
- GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

**EDIZIONE 2026**



**Neldiritto  
Editore**

## 2.

### **La natura giuridica del ricorso straordinario al le conseguenze in ordine al regime del decreto decisorio adottato pur a seguito di trasposizione in sede giurisdizionale, anche alla luce del D.l. 19 febbraio 2026, n. 19**

◆ Cons. St., Ad. Plen., 7 maggio 2024, n. 11

di Luca Bordin e Rosa Signorella

#### **Mappa del tema**

- **La natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**
  - Genesi ed evoluzione dell'istituto
  - La tradizionale configurazione del ricorso straordinario come rimedio amministrativo
  - Le riforme del 2009 e del 2010 e la c.d. giurisdizionalizzazione dell'istituto
  - Le posizioni della giurisprudenza
- **La fattispecie esaminata dall'Adunanza Plenaria**
- **Le novità del D.l. 19 febbraio 2026, n. 19**

#### **Normativa di riferimento**

- d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, artt. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15;
- L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 69;
- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 7, comma 8, 31, comma 4, 48, comma 1, 112, 113;
- L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-septies;
- L. 12 gennaio 1991, n. 13, art. 1, comma 1, lett. bb);
- Cost., artt. 100, 102, 103, 113;
- R.d. 21 aprile 1942, n. 444, art. 49;
- Art. 6 comma 4, d.l. 19 febbraio 2026, n. 19.

## Svolgimento dell'elaborato

L'individuazione della natura del ricorso straordinario e la conseguente qualificazione giuridica del decreto decisorio adottato all'esito del relativo procedimento hanno da sempre costituito una questione di particolare complessità nel diritto amministrativo. Il tema ha infatti dato luogo a un acceso dibattito in dottrina e in giurisprudenza, alimentato anche dalle numerose evoluzioni normative che nel tempo hanno interessato l'istituto, da ultimo con il **D.L. 19 febbraio 2026, n. 19** (non ancora convertito in legge).

La soluzione del problema non presenta un rilievo meramente teorico, ma assume significative ricadute pratiche, incidendo sulla disciplina applicabile e sulla soluzione di molteplici questioni relative ai profili procedurali e agli effetti della decisione.

Proprio con riferimento alla natura del rimedio si sono infatti contrapposti, in sede interpretativa, due diversi orientamenti: da un lato, la tesi che valorizza la natura esclusivamente amministrativa del ricorso straordinario; dall'altro, quella che ne evidenzia la sostanziale natura giurisdizionale.

Tradizionalmente, il ricorso straordinario è stato configurato come un rimedio di carattere amministrativo, alternativo alla tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, esperibile avverso atti amministrativi definitivi ai sensi degli artt. 8 e ss. del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. La decisione del ricorso è formalmente adottata con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato, reso dalle sezioni consultive (secondo l'assetto tradizionale delineato dal d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, oggi inciso dalle recenti modifiche introdotte dal D.L. 19 febbraio 2026, n. 19). Proprio tale struttura procedimentale ha storicamente alimentato il dibattito circa la natura dell'istituto, in particolare in ragione del ruolo svolto dal Consiglio di Stato, massimo organo di giustizia amministrativa, chiamato a rendere il parere sul quale si fonda la decisione finale formalmente adottata con decreto del Presidente della Repubblica.

Per una comprensione organica della questione, tuttavia, appare opportuno muovere preliminarmente dalla genesi storica dell'istituto, al fine di coglierne le originarie finalità e la sua collocazione nel sistema dei rimedi di tutela nei confronti dell'azione amministrativa.

Il ricorso straordinario ha origini storiche assai remote nell'attività di controllo che già nelle monarchie assolute il Re esercitava sui propri funzionari, eventualmente in seguito a istanze o denunce dei sudditi, per assicurarsi della fedele esecuzione della sua volontà.

Nel passaggio dallo stato assoluto a quello liberale l'istituto non venne abbandonato, ma conobbe una profonda trasformazione della sua funzione: da strumento di tutela dell'autorità sovrana divenne mezzo volto a garantire la conformità dell'azione amministrativa alle norme di legge poste a presidio dell'interesse generale della collettività statale, della quale il Capo dello Stato rappresenta l'unità.

Il ricorso straordinario è stato poi mantenuto nel passaggio dalla costituzione flessibile del 1848 a quella repubblicana, in un più generale contesto di continuità degli istituti della giustizia amministrativa.

Esso si sostanzia in un rimedio di carattere generale, esperibile contro i provvedimenti amministrativi **definitivi** di qualsiasi autorità (di qui la sua connotazione in termini di straordinarietà). I vizi deducibili sono limitati al profilo di **legittimità** dell'atto e l'onere di impugnazione è assoggettato ad un termine ampio (centoventi giorni).

Ciò premesso, la dottrina e la giurisprudenza hanno tradizionalmente configurato il ricorso straordinario come un rimedio amministrativo di carattere giustiziale, alternativo rispetto alla tutela giurisdizionale. Tale qualificazione emergeva con nitidezza dalla disciplina contenuta nel d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 che delineava un procedimento di natura amministrativa, caratterizzato dall'istruttoria affidata all'amministrazione competente (cfr. art. 11), dal parere consultivo del Consiglio di Stato (cfr. art. 12) e dalla decisione finale adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente (cfr. art. 14). In tale contesto si inseriva la possibilità, per il Ministro competente, di provocare una deliberazione del Consiglio dei ministri al fine dell'adozione di una decisione diversa da quella prospettata nel parere del Consiglio di Stato. Disponeva infatti l'originario art. 14, comma 2, d.P.R. cit. che il Ministero competente «*ove intenda proporre una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato, deve sottoporre l'affare alla deliberazione del Consiglio dei ministri*». Da ciò poteva dedursi che la paternità della decisione fosse da ricondurre alla decisione politico-amministrativa del Governo, in ciò dando vigore alla tesi della natura amministrativa – e non già giurisdizionale – del ricorso straordinario.

Del resto, la natura amministrativa del rimedio trovava conferma nella giurisprudenza costituzionale che, in numerose pronunce espressive di un orientamento consolidato, ha costantemente negato alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, proprio in ragione della natura amministrativa del rimedio in questione. Analogamente, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano

# 1.

**Premessi cenni sul principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nei contratti pubblici, si illustri la disciplina della rinegoziazione del contratto e quella della revisione dei prezzi. Si descriva, in particolare, la natura della clausola di revisione e la possibilità per il contraente privato di invocare l'incremento automatico del corrispettivo sulla base di indici predeterminati, soffermandosi anche sui criteri di riparto della giurisdizione nelle relative controversie. Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nei contratti pubblici, la rinegoziazione del contratto e la revisione dei prezzi.**

◆ Concorso indetto con d.m. 22 ottobre 2025

## Mappa del tema

- **Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nei contratti pubblici**
  - Il rapporto tra autonomia contrattuale e interesse pubblico;
  - L'equilibrio sinallagmatico nei contratti della pubblica amministrazione;
  - Le sopravvenienze nei contratti pubblici e il principio di continuità dell'azione amministrativa.
- **La rinegoziazione del contratto nei contratti pubblici**
  - Il fenomeno delle sopravvenienze e l'esigenza di adattamento del rapporto contrattuale;
  - La rinegoziazione come strumento di conservazione del contratto;
  - I limiti derivanti dai principi di concorrenza e parità di trattamento.
- **La revisione dei prezzi nei contratti pubblici**
  - La funzione della revisione dei prezzi;
  - La clausola di revisione dei prezzi e la sua natura giuridica;
  - L'incremento automatico del corrispettivo sulla base di indici predeterminati.

- **La giurisdizione nelle controversie relative alla revisione dei prezzi**
  - Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario;
  - Le controversie relative alla fase di esecuzione del contratto pubblico.

### Normativa di riferimento

- Art. 97 Cost.;
- Artt. 1467 e ss c.c.;
- Art. 9,60, 120 D.lgs. 36/2023
- Art. 133 c.p.a.

### Svolgimento dell'elaborato

Nel sistema dei contratti pubblici il rapporto contrattuale tra amministrazione e operatore economico non può essere ricondotto integralmente al modello civilistico del contratto tra privati, poiché esso si inserisce in un contesto caratterizzato dalla presenza di interessi pubblici e dall'esigenza di garantire il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. In tale prospettiva assume particolare rilievo il **principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale**, espressamente riconosciuto nel vigente Codice dei contratti pubblici.

Tale principio risponde all'esigenza di garantire la stabilità del rapporto contrattuale anche in presenza di sopravvenienze che possano alterare l'equilibrio originario del sinallagma.

La disciplina dei contratti pubblici si muove infatti tra due esigenze contrapposte.

Da un lato vi è la necessità di **garantire la stabilità delle condizioni economiche offerte in gara**, al fine di tutelare la par condicio tra gli operatori economici.

Dall'altro lato emerge l'esigenza di evitare che eventi sopravvenuti possano rendere eccessivamente gravosa o addirittura impossibile l'esecuzione del contratto, compromettendo l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera o del servizio.

È proprio in questo contesto che si inserisce il principio di **conservazione dell'equilibrio contrattuale**, il quale mira a consentire l'adattamento del rapporto contrattuale alle sopravvenienze, evitando la