

Beatrice **Locorato**lo

Compendio di

**DIRITTO PROCESSUALE
AMMINISTRATIVO
e GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA**

Copyright © 2021
Simone s.r.l.
Via F. Caracciolo, n. 11
80122 Napoli
www.edizioni.simone.it

Titolo, metodologie, contenuti e diritti sono riservati.
Vietata ogni forma di riproduzione se non autorizzata dall'Editore.

4/4 | Compendio di diritto processuale amministrativo e giustizia amministrativa

Ideazione e direzione scientifica a cura del Prof. **Federico del Giudice**

Coordinamento redazionale a cura del dott. **Dario di Majo**

 *curvilinee*

Art director | **Gianfranco De Angelis**

Responsabili grafici di fotocomposizione | **Bianca Pierro** e **Marco Esposito**

Coordinatrice di fotocomposizione | **Iole Reale**

Per tutte le informazioni su questo e altri concorsi visita:

 il blog Simone Concorsi (www.simoneconcorsi.it)

 la nostra pagina Facebook (www.facebook.com/SimoneConcorsi)
il gruppo FB Simone Concorsi (www.facebook.com/groups/SimoneConcorsi/)

 il profilo Instagram [simoneconcorsi.it](https://www.instagram.com/simoneconcorsi.it)

 il profilo Instagram [edizioniSimone](https://www.instagram.com/edizioniSimone)

 canale Telegram (<https://t.me/EdizioniSimoneConcorsi>)

 per info contattaci su *WhatsApp* al 366 65 99 985

La pubblicazione di questo volume, pur curato con scrupolosa attenzione dagli Autori e dalla redazione, non comporta alcuna assunzione di responsabilità da parte degli stessi e della Casa editrice per eventuali errori e/o inesattezze.

Tuttavia per continuare a migliorare la qualità delle sue pubblicazioni e renderle sempre più mirate alle esigenze dei lettori, la Edizioni Simone sarà lieta di ricevere segnalazioni o osservazioni all'indirizzo info@simone.it

Questo volume è stato stampato nel mese di ottobre 2021 presso:
SA.GRAF s.r.l. semplificata a socio unico
Via Einstein, n. 16 - Arzano (NA)

PREMESSA

Questa nuova edizione del **Compendio di diritto processuale amministrativo e giustizia amministrativa** è una *trattazione teorico/pratica*, che affianca ad una visione generale e teorica del sistema della giustizia amministrativa una prospettazione pratica nella quale si osserva come quelle regole sono applicate dalla giurisprudenza: ciò al fine di fornire un ausilio a tutti gli «operatori della giustizia amministrativa», soprattutto in un momento così complicato come quello che stiamo vivendo.

Il **Codice del processo amministrativo**, infatti, per garantire l'**effettività della tutela** del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, deve essere lo specchio del «mutare dei tempi» e questa funzione è vieppiù importante alla luce dei recenti «avvenimenti» che hanno inciso profondamente sul processo amministrativo: da un lato, la **pandemia da Covid 19** che ha richiesto l'adozione di misure di sicurezza per la trattazione delle cause (come le udienze da remoto) e, dall'altro lato, il diffondersi della **telematica** che rappresenta oggi lo strumento ordinario per lo svolgimento del processo (dalle notificazioni al deposito degli atti, sia dei magistrati che delle parti). Il Compendio, oltre a riportare gli arresti intervenuti e le più interessanti questioni affrontate dalla giurisprudenza, presenta anche *approfondimenti* sulle principali problematiche, accompagnati da *schemi* riepilogativi che facilitano il ripasso e da una serie di *quesiti* per verificare la preparazione in vista di **esami e/o concorsi**.



INDICE GENERALE



Capitolo 1

Evoluzione storica della giustizia amministrativa

1. La tutela del privato nei confronti della pubblica amministrazione: il sistema di giustizia amministrativa.....	Pag.	5
1.1 Profili generali	»	5
1.2 Il sistema di giustizia amministrativa come specchio del mutare del rapporto cittadino-amministrazione	»	6
2. Sistemi di organizzazione della giustizia amministrativa.....	»	8
2.1 Pluralità di modelli organizzativi	»	8
2.2 Modelli monistici.....	»	8
2.3 Modelli dualistici.....	»	8
2.4 Altri sistemi di organizzazione della giustizia amministrativa.....	»	9
2.5 L'organizzazione italiana della giustizia amministrativa.....	»	10
3. L'organizzazione della giustizia amministrativa in base alle leggi sarde del 1859	»	10
4. La L. 2248/1865 e l'abolizione del contenzioso amministrativo.....	»	12
5. Dalla L. 3761/1877 (legge sui conflitti di attribuzione) all'istituzione della Quarta sezione del Consiglio di Stato.....	»	13
6. L'avvento della Costituzione repubblicana, la disciplina sui ricorsi amministrativi e l'istituzione dei T.T.AA.RR.....	»	14
6.1 L'evoluzione normativa fino alla Costituzione	»	14
6.2 L'organizzazione della giustizia amministrativa nella Costituzione ..	»	15
6.3 Un primo assestamento normativo: la disciplina sui ricorsi amministrativi e la Legge T.A.R.	»	16
7. Il D.Lgs. 80/1998 e la riforma del processo amministrativo ex L. 205/2000 ..	»	16
8. La riforma del sistema della giustizia amministrativa nella L. 69/2009 ..	»	17
9. Il D.Lgs. 104/2010: il Codice del processo amministrativo.....	»	18
10. Le riforme successive: l'affermazione del PAT e l'Ufficio del processo ..	»	19
10.1 La «correzione» del Codice e il processo amministrativo telematico	»	19
10.2 Una riorganizzazione strutturale della giustizia: il ruolo dell'Ufficio per il processo amministrativo	»	21
<i>Questionario</i>	»	22

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

1. Introduzione.....	Pag. 23
2. Il diritto soggettivo	» 24
2.1 Nozione.....	» 24
2.2 I diritti soggettivi perfetti e condizionati	» 25
3. L'interesse legittimo.....	» 26
3.1 Nozione e caratteri.....	» 26
3.2 Interesse legittimo e diritto soggettivo.....	» 30
3.3 Classificazioni	» 32
4. Gli interessi di natura superindividuale: in particolare, l'interesse collettivo	» 32
4.1 Generalità.....	» 32
4.2 La soggettivizzazione dell'interesse collettivo: l'ente esponenziale..	» 34
4.3 La tutela dell'interesse collettivo	» 36
4.4 La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste	» 37
5. L'azione collettiva nei confronti della P.A. (<i>class action</i>)	» 39
5.1 Natura e <i>ratio</i> dell'azione di classe.....	» 39
5.2 La <i>class action</i> pubblicistica	» 39
6. Gli interessi semplici.....	» 42
7. Gli interessi di fatto	» 42
8. Le situazioni giuridiche soggettive passive	» 43
<i>Questionario</i>	» 44

Capitolo 3 La tutela in sede amministrativa

1. Inquadramento giuridico e caratteri generali.....	» 45
2. I ricorsi amministrativi.....	» 47
2.1 Nozione e classificazione.....	» 47
2.2 Definitività e non definitività dell'atto.....	» 49
2.3 Elementi del ricorso.....	» 50
2.4 L'istruttoria	» 52
2.5 La decisione del ricorso	» 53
2.6 Contenuto della decisione.....	» 53
2.7 Effetti ed estensione della decisione	» 54
2.8 L'estinzione del procedimento.....	» 54
3. Il ricorso gerarchico.....	» 55
3.1 Inquadramento giuridico e tipologie.....	» 55
3.2 Procedimento	» 56
4. La decisione del ricorso gerarchico e il silenzio della P.A.	» 58
5. Il ricorso in opposizione.....	» 60
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	» 60
6.1 Generalità.....	» 60
6.2 Rapporti con il ricorso al T.A.R.	» 61
6.3 Procedimento	» 64

6.4	Decisione	Pag.	66
6.5	Le azioni esperibili con il ricorso straordinario	»	67
6.6	La natura giuridica del decreto decisorio e il rimedio dell'ottemperanza	»	68
6.7	Le impugnazioni ammesse contro la decisione	»	70
6.8	Il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana	»	72
7.	I ricorsi atipici	»	73
	<i>Questionario</i>	»	73

Capitolo 4

Funzione giurisdizionale e rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa

1.	Il rapporto tra le giurisdizioni	»	74
1.1	Il principio di separazione	»	74
1.2	Criteri generali	»	75
2.	La disciplina delle questioni di giurisdizione	»	77
2.1	Il difetto di giurisdizione	»	77
2.2	Il regolamento preventivo di giurisdizione	»	79
3.	Il difetto di giurisdizione e il principio della <i>translatio iudicii</i>	»	80
3.1	L'incommunicabilità tra giudici appartenenti ad ordini giurisdizionali diversi	»	80
3.2	Gli interventi della giurisprudenza e del legislatore	»	81
4.	Il riparto della giurisdizione nelle controversie di risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo	»	83
4.1	Il problema della giurisdizione sul risarcimento: una ricostruzione storica	»	83
4.2	Gli orientamenti giurisprudenziali sulla pregiudiziale amministrativa	»	84
4.3	La disciplina dell'azione risarcitoria e la pregiudiziale amministrativa nel Codice del processo	»	84
5.	Risarcimento, pregiudiziale e Codice del processo: l'Adunanza plenaria n. 3/2011	»	85
6.	I conflitti di giurisdizione e di attribuzione	»	88
	<i>Questionario</i>	»	90

Capitolo 5

Pubblica Amministrazione e giudice ordinario

1.	Ambito, limiti interni alla giurisdizione ordinaria e regole procedurali	»	91
1.1	Caratteri generali	»	91
1.2	Difesa in giudizio dello Stato	»	92
2.	I poteri del G.O. in ordine all'atto amministrativo	»	93
3.	La disapplicazione dell'atto amministrativo	»	95
3.1	Ambito di operatività	»	96
3.2	Oggetto	»	97
3.3	Il giudice penale e la legittimità dei provvedimenti amministrativi	»	98

4. Le azioni ammissibili nei confronti della P.A. innanzi al G.O.	Pag. 99
4.1 Azioni costitutive, dichiarative e di condanna	» 99
4.2 Azioni risarcitorie ed azioni reintegratorie.....	» 100
4.3 Azioni possessorie.....	» 102
4.4 Le altre azioni esperibili	» 103
5. La giurisdizione del giudice ordinario in materia di pubblico impiego..	» 104
5.1 Riparto di giurisdizione tra G.O. e G.A.....	» 104
5.2 Riparto di giurisdizione in materia di procedure concorsuali.....	» 105
6. La giurisdizione del giudice ordinario nei procedimenti speciali verso la P.A.	» 106
7. L'esecuzione forzata contro la Pubblica Amministrazione.....	» 107
Questionario.....	» 108

Capitolo 6

La tutela giurisdizionale amministrativa

1. La tutela giurisdizionale amministrativa	» 109
1.1 Premessa	» 109
1.2 Il sistema della doppia giurisdizione e l'unitarietà dell' <i>ordo iudiciorum</i>	» 110
1.3 Il principio di effettività della tutela.....	» 110
2. Gli organi di giustizia amministrativa: i Tribunali Amministrativi Regionali e il Consiglio di Stato	» 111
2.1 I T.T.A.A.RR.....	» 111
2.2 Il Consiglio di Stato.....	» 112
3. L'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa	» 114
4. Le articolazioni della giurisdizione amministrativa e le tipologie di giudizio innanzi al G.A.	» 116
4.1 La giurisdizione del giudice amministrativo	» 116
4.2 Tipologie di giudizio	» 117
5. La giurisdizione generale di legittimità	» 117
5.1 Caratteri	» 117
5.2 Oggetto del ricorso al T.A.R.....	» 118
5.3 Impugnativa giurisdizionale degli atti endoprocedimentali	» 118
5.4 Casi in cui il G.A. conosce dei diritti soggettivi	» 119
6. La giurisdizione di merito	» 121
6.1 Concetto e caratteri	» 121
6.2 Casi di giurisdizione di merito	» 121
6.3 L'eccesso di potere giurisdizionale: dalla giurisdizione di legittimità a quella di merito	» 122
7. La giurisdizione esclusiva	» 123
7.1 Generalità ed origini	» 123
7.2 Caratteri	» 125
7.3 Oggetto del ricorso in sede di giurisdizione esclusiva.....	» 125
7.4 Le materie oggetto di giurisdizione esclusiva	» 125
8. Le azioni di cognizione esperibili innanzi all'autorità giurisdizionale amministrativa	» 130
8.1 Inquadramento normativo	» 130

8.2	L'azione di annullamento	Pag. 131
8.3	L'azione di condanna	» 132
8.4	L'azione di esatto adempimento	» 136
8.5	Le pronunce di accertamento del G.A.	» 137
9.	Cumulo di domande e conversione delle azioni	» 140
	<i>Questionario</i>	» 141

Capitolo 7

Il processo amministrativo

1.	Nozioni preliminari	» 142
1.1	Il difficile inquadramento nozionistico del processo amministrativo	» 142
1.2	Finalità ed oggetto del processo	» 143
2.	Principi generali del processo amministrativo	» 144
2.1	Principi codicistici	» 144
2.2	La tecnica del rinvio e l'integrazione del Codice	» 146
2.3	Principi di carattere civilistico	» 146
3.	Il principio della ragionevole durata del processo	» 147
4.	La competenza dei TT.AA.RR.	» 149
4.1	Definizione	» 149
4.2	Una «rottura» con il passato: il principio della inderogabilità della competenza territoriale	» 149
4.3	La competenza territoriale inderogabile	» 150
4.4	Lo spostamento della competenza territoriale per ragioni di connessione	» 151
4.5	La competenza funzionale inderogabile	» 151
4.6	Rilievo dell'incompetenza	» 153
4.7	Il regolamento di competenza	» 156
5.	Le parti del processo e la loro capacità processuale	» 156
5.1	Il concetto di parte	» 156
5.2	I presupposti processuali: capacità di essere parte e capacità di «stare in giudizio» (cd. capacità processuale)	» 158
6.	Presupposti (o condizioni) dell'azione	» 159
6.1	L'interesse a ricorrere (o ad agire)	» 159
6.2	Legittimazione ad agire	» 161
7.	L'esercizio dell'azione: la procura alle liti e la difesa tecnica delle parti ..	» 163
7.1	Il patrocinio legale	» 163
7.2	La difesa tecnica delle amministrazioni	» 164
8.	Il litisconsorzio	» 165
9.	Il ricorso	» 166
9.1	L'oggetto	» 166
9.2	Il costo della giustizia: il contributo unificato	» 168
9.3	Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	» 169
9.4	I motivi di ricorso e i motivi aggiunti	» 170
9.5	Vizi del ricorso	» 172
9.6	I termini per ricorrere	» 173

9.7	Notificazione del ricorso.....	Pag. 174
9.8	Deposito del ricorso	» 176
10.	La costituzione delle parti in giudizio	» 178
10.1	Il principio del contraddittorio	» 178
10.2	L'integrazione del contraddittorio	» 179
10.3	La costituzione in giudizio.....	» 179
10.4	Il ricorso incidentale.....	» 180
10.5	L'intervento nel processo amministrativo	» 182
11.	Gli atti processuali di parte: criteri di redazione e limiti dimensionali ..	» 183
11.1	I criteri di redazione degli atti	» 183
11.2	I limiti dimensionali degli atti	» 184
12.	Lo svolgimento del giudizio	» 186
12.1	Giudice, parti e difensori	» 186
12.2	Profili procedurali	» 187
12.3	Ipotesi di procedimento accelerato	» 189
12.4	Le udienze innanzi al G.A.	» 190
12.5	La sentenza	» 191
12.6	Gli incidenti nel processo	» 192
12.7	Estinzione ed improcedibilità	» 194
13.	L'attività istruttoria	» 196
13.1	Introduzione	» 196
13.2	Ammissione ed assunzione delle prove.....	» 196
13.3	Termini e modalità della fase istruttoria	» 198
13.4	Verificazione e consulenza tecnica d'ufficio	» 199
14.	La decisione del ricorso.....	» 200
14.1	Le pronunce giurisdizionali: introduzione	» 200
14.2	Le pronunce di merito	» 200
14.3	Le pronunce di rito.....	» 202
14.4	Le pronunce interlocutorie, sentenze non definitive e sentenze in forma semplificata	» 203
15.	La «storia» del giudizio amministrativo: il registro generale dei ricorsi e gli altri registri particolari.....	» 203
16.	Il processo amministrativo telematico.....	» 204
16.1	La spinta innovatrice della telematica e le problematiche della pandemia	» 204
16.2	Il Sistema informatico della giustizia amministrativa.....	» 205
16.3	Le norme del Codice del processo amministrativo	» 206
16.4	Le regole tecnico-operative	» 207
16.5	Le udienze da remoto.....	» 208
	Questionario.....	» 211

Capitolo 8

La tutela cautelare nel processo amministrativo

1.	La misura cautelare.....	» 212
1.1	Profili introduttivi	» 212
1.2	Evoluzione storica.....	» 212

1.3 Il Codice del processo amministrativo e il «nuovo» sistema delle misure cautelari	Pag. 214
2. Le misure cautelari collegiali	» 215
3. Le misure cautelari monocratiche	» 217
4. Le misure cautelari anteriori alla causa (<i>ante causam</i>)	» 218
5. Profili procedurali	» 219
6. L'impugnazione delle ordinanze cautelari.....	» 220
<i>Questionario</i>	» 221

Capitolo 9

L'impugnazione delle sentenze

1. L'impugnativa delle sentenze amministrative.....	» 222
1.1 Profili generali	» 222
1.2 Le impugnazioni incidentali	» 224
2. L'appello	» 226
2.1 Il giudizio d'appello.....	» 226
2.2 Il deferimento del ricorso all'Adunanza plenaria	» 229
3. La revocazione.....	» 230
4. L'opposizione di terzo	» 232
5. Il ricorso per Cassazione	» 233
<i>Questionario</i>	» 235

Capitolo 10

L'esecuzione della sentenza. Il giudizio di ottemperanza

1. La mancata attuazione delle sentenze e il giudizio di ottemperanza	» 236
2. L'ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza.....	» 237
2.1 Le decisioni sindacabili in sede di ottemperanza	» 237
2.2 Le domande esperibili nel giudizio di ottemperanza.....	» 240
3. Il giudice dell'ottemperanza.....	» 242
4. L'esecuzione delle sentenze ed il commissario <i>ad acta</i>	» 243
5. Profili procedurali del giudizio di ottemperanza	» 245
6. Le pronunce costituenti titolo esecutivo	» 248
<i>Questionario</i>	» 249

Capitolo 11

I riti speciali

1. I riti speciali in generale	» 250
1.1 Profili generali	» 250
1.2 I riti speciali alla luce del D.Lgs. 104/2010.....	» 250
2. Il rito in materia di accesso e violazione degli obblighi di trasparenza.....	» 251
2.1 Premessa	» 251
2.2 La tutela giurisdizionale	» 252
2.3 Caratteristiche.....	» 253
2.4 Il procedimento	» 253
2.5 L'accesso in pendenza di giudizio.....	» 254

2.6 La decisione.....	Pag. 254
3. Il rito avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione.....	» 255
3.1 Il silenzio-inadempimento: la conclusione del procedimento e forme di tutela.....	» 255
3.2 Il ricorso giurisdizionale contro il silenzio della P.A.	» 256
4. Il procedimento d'ingiunzione.....	» 260
5. Il rito abbreviato comune ex art. 119 c.p.a.	» 260
5.1 Premessa.....	» 260
5.2 Le controversie oggetto del rito abbreviato.....	» 260
5.3 Profili procedurali.....	» 262
6. Il rito speciale in materia di appalti pubblici.....	» 263
6.1 Profili generali.....	» 263
6.2 La procedura innanzi al giudice amministrativo.....	» 265
6.3 L'inefficacia del contratto.....	» 266
6.4 Le sanzioni alternative.....	» 268
7. Il giudizio in materia elettorale.....	» 268
7.1 Profili generali.....	» 268
7.2 L'art. 129 del Codice del processo amministrativo (cd. tutela giurisdizionale anticipata).....	» 269
7.3 Il rito relativo alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo.....	» 270
<i>Questionario</i>	» 271

Capitolo 12

Le giurisdizioni amministrative speciali

1. La Corte dei conti: funzioni ed articolazione.....	» 272
2. La funzione giurisdizionale della Corte dei conti.....	» 273
2.1 La giurisdizione contabile.....	» 273
2.2 Giudizio contabile e giudizio amministrativo.....	» 275
3. Il Codice di giustizia contabile.....	» 276
4. L'oggetto del giudizio contabile: la responsabilità.....	» 277
4.1 La responsabilità amministrativa (per danno erariale).....	» 277
4.2 La responsabilità contabile.....	» 278
5. I giudizi di conto.....	» 278
5.1 Il giudizio per la resa del conto.....	» 279
5.2 Il giudizio sul conto.....	» 280
6. I giudizi di responsabilità amministrativa.....	» 282
6.1 La fase pre-processuale.....	» 282
6.2 La fase processuale.....	» 283
7. Le altre tipologie di giudizio.....	» 285
7.1 Il giudizio pensionistico.....	» 285
7.2 I giudizi ad istanza di parte.....	» 287
8. L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte dei conti.....	» 287
9. Le impugnazioni delle sentenze della Corte dei conti.....	» 288
10. Le altre giurisdizioni amministrative speciali.....	» 289
<i>Questionario</i>	» 291