

SOMMARIO

Premessa	XIII
Consigli preliminari	XV

1

Il riparto di giurisdizione e le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo

1.1. Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	2
1.1.1. Premessa	2
1.1.2. Momento determinante della giurisdizione	3
1.1.3. Il riparto di giurisdizione nel c.p.a.	4
1.1.4. Il criterio di riparto attuale	5
1.1.5. I criteri pratici elaborati dalla giurisprudenza per distinguere i diritti soggettivi dagli interessi legittimi.....	11
1.1.6. I primi criteri di riparto (atti di impero e di gestione; atti discrezionali ed atti vincolati)	11
1.1.7. I criteri del <i>petitum</i> e della <i>causa petendi</i>	13
1.1.8. Contemperamento dei criteri della <i>causa petendi</i> e del <i>petitum</i> , con prevalenza della <i>causa petendi</i>	14
1.1.9. Riforma del 1923-1924 e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	14
1.1.10. Entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948)....	15
1.1.11. Tentativi di riforma costituzionale.....	16
1.1.12. Dottrina della degradazione del diritto soggettivo e criterio di riparto basato sulla carenza di potere o dello scorretto esercizio del potere da parte della p.a.....	17
1.1.13. Rilevanza della direzione della norma per la qualificazione della posizione soggettiva tutelata (norme di azione e norme di relazione).....	18
1.1.14. Abbandono (ma non tanto) del criterio della prospettiva.....	19
1.1.15. Consolidamento del criterio di riparto basato sulla formula carenza-difettoso esercizio del potere da parte della p.a. ...	20

1.1.16. Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	22
1.1.17. Le questioni fondamentali di riparto di giurisdizione poste dalla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	23
1.1.18. Le riforme degli anni 1998-2000 e la sentenza della Corte di cassazione S.U. n. 500/1999.....	29
1.1.19. I lavori della Commissione di studio per l'approfondi- mento dei problemi in tema di riparto di giurisdizione, istitui- ta dai Presidenti della Corte di Cassazione e del Consiglio di Sta- to nel maggio del 2003	30
1.1.20. La nuova giurisdizione esclusiva del giudice ammini- strativo davanti alla Corte costituzionale	33
1.1.21. Il riparto di giurisdizione sui comportamenti materiali della pubblica amministrazione in materia urbanistica ed edi- lizia (sent. Corte cost. n. 191/2006 ed ord. Corte cost. n. 306/ 2006)	36
1.1.22. Comportamenti riconducibili, anche mediamente, al- l'esercizio di pubblici poteri e meri comportamenti	36
1.1.23. Comportamenti posti in essere dalla p.a. nell'ambito di un procedimento amministrativo	40
1.1.24. Il riparto di giurisdizione sui poteri privati della p.a.	41
1.1.25. Procedura di evidenza pubblica per la scelta del con- traente della p.a. e giurisdizione sul contratto	46
1.1.26. Concessione di beni pubblici.....	54
1.1.27. La giurisdizione sul risarcimento del danno	57
1.1.28. L'azione di condanna al risarcimento del danno nel c.p.a.....	59
1.1.29. Giustizia sportiva	64
1.1.30. Ulteriori criteri applicativi (successivamente ridimen- sionati).....	65
1.1.30.1. I diritti non affievolibili o fondamentali.....	65
1.1.30.2. La giurisdizione per connessione	71
1.2. Le tre giurisdizioni del Giudice amministrativo	74
1.2.1. Cenni sul riparto di giurisdizione tra giudice amministra- tivo e giudice ordinario	74
1.2.2. I tre tipi di giurisdizione del giudice amministrativo: premessa	75
1.2.3. Caratteristiche comuni dei tre tipi di giurisdizione	76
1.2.4. Questioni relative a diritti soggettivi	84
1.2.5. Caratteristiche della giurisdizione di legittimità	86
1.2.6. Poteri di decisione del G.A. in sede di giurisdizione di legittimità	88
1.2.7. La giurisdizione anche di merito.....	89
1.2.8. La giurisdizione anche in merito nel c.p.a.	91

Sommario

1.2.9. Caratteristiche della giurisdizione estesa al merito.....	95
1.2.10. La giurisdizione esclusiva.....	95
1.2.11. Le materie oggetto di giurisdizione esclusiva.....	100
1.2.12. Caratteristiche della giurisdizione esclusiva.....	102
1.2.13. Considerazioni conclusive.....	104
1.3. Le azioni esperibili nel processo amministrativo.....	105
1.3.1. Premessa generale.....	105
1.3.2. Tipicità o atipicità delle azioni nel c.p.a.....	107
1.3.3. L'azione di annullamento.....	109
1.3.4. L'azione di mero accertamento.....	119
1.3.5. Il c.p.a. e l'azione di accertamento.....	125
1.3.6. L'azione di nullità.....	127
1.3.7. L'atto nullo in diritto amministrativo.....	128
1.3.8. Luci ed ombre dell'azione di nullità.....	144
1.3.9. L'azione avverso il silenzio della p.a.....	147
1.3.10. L'azione di condanna.....	162

2

Il giudizio davanti al TAR

2.1. I principi del processo amministrativo - Il principio di effettività.....	186
2.2. Il principio del giusto processo.....	194
2.2.1. La riserva di legge.....	196
2.2.2. Il principio del contraddittorio.....	197
2.2.3. Il principio della parità delle parti.....	199
2.2.4. Il principio dell'imparzialità del giudice.....	201
2.2.5. Il principio della ragionevole durata del processo.....	202
2.2.6. Il dovere di motivazione e di sinteticità degli atti.....	204
2.3. Il principio del divieto di abuso del processo.....	207
2.4. Gli ulteriori principi del processo amministrativo: la domanda, il successivo impulso processuale, la collegialità, la concentrazione, l'oralità.....	209
2.5. Questioni di giurisdizione.....	210
2.5.1. Il regolamento di giurisdizione.....	217
2.5.2. <i>Translatio iudicii</i>	219
2.6. La competenza inderogabile dei TAR.....	222
2.6.1. Competenza per connessione: questioni generali.....	225
2.6.2. La Competenza per connessione: la soluzione offerta dal codice.....	229
2.6.3. Il foro competente per le cause di pubblico impiego non privatizzato.....	231

Sommario

2.6.4. La norma di chiusura	232
2.6.5. Il regolamento di competenza	232
2.7. Soggetti e parti del processo amministrativo.....	233
2.7.1. Il giudice.....	233
2.7.2. Le parti	236
2.8. Presupposti processuali e condizioni dell'azione.....	240
2.9. Il ricorso introduttivo.....	243
2.9.1. Requisiti del ricorso.....	243
2.9.2. I motivi aggiunti.....	244
2.9.3. L'atto impugnabile.....	246
2.10. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo.....	257
2.11. Termine per ricorrere e sua decorrenza	260
2.12. Notifica del ricorso	264
2.13. Deposito del ricorso.....	268
2.14. Trasposizione del ricorso straordinario	269
2.15. La tutela cautelare	271
2.15.1. Considerazioni generali.....	271
2.15.2. Caratteristiche della tutela cautelare	274
2.15.3. Tipologie di misure cautelari adottabili in sede giudiziale ..	277
2.15.4. Il procedimento	278
2.15.5. La decisione cautelare.....	280
2.15.6. L'esecuzione delle misure cautelari	281
2.15.7. Le misure cautelari monocratiche	281
2.15.8. La tutela cautelare <i>ante causam</i>	283
2.16. Costituzione delle parti in giudizio.....	284
2.16.1. Costituzione dei resistenti e dei controinteressati.....	284
2.17. Ricorso incidentale.....	285
2.17.1. Il rapporto tra il ricorso principale e il ricorso inciden- tale nelle controversie in materia di appalti pubblici.....	291
2.18. L'intervento in giudizio.....	292
2.19. L'istruzione probatoria	295
2.19.1. Il modello processuale prescelto dal codice del proces- so: il principio dispositivo con metodo acquisitivo	295
2.19.2. L'onere probatorio e il principio di non contestazione ...	298
2.19.3. I mezzi istruttori previsti dal codice del processo am- ministrativo	302
2.20. La trattazione del ricorso.....	305
2.20.1. L'udienza di discussione	305
2.20.2. Casi di trattazione del ricorso in camera di consiglio.....	306
2.21. La querela di falso	307
2.21.1. L'interruzione del processo	309
2.21.2. La sospensione del processo	313
2.21.3. L'estinzione del processo.....	315

2.22.	La decisione	320
2.22.1.	Il contenuto della decisione	320
2.22.2.	La sentenza in forma semplificata	328
2.23.	L'esecutività delle sentenze del TAR	329
2.24.	Giudicato e normativa sopravvenuta	330
2.24.1.	Giudicato e legge retroattiva	332
2.25.	I riti speciali	334
2.25.1.	Rito in materia di accesso agli atti e documenti amministrativi: premesse generali	334
2.25.2.	Natura giuridica del diritto di accesso	335
2.25.3.	L'atto ostensibile	338
2.25.4.	La disciplina giuridica dell'istituto: parti, termini, notifica del ricorso, poteri del giudice	342
2.25.5.	L'accesso in corso di causa	345
2.25.6.	L'ammissibilità della tutela cautelare e della domanda risarcitoria	346
2.25.7.	La tutela del diritto di accesso in sede amministrativa	347
2.26.	Il rito in materia di silenzio della p.a.	347
2.27.	Il procedimento di ingiunzione	347
2.27.1.	La prima fase: assenza di tutela sommaria	348
2.27.2.	La seconda fase: le innovazioni in punto di giurisdizione esclusiva e le conseguenti ricadute in punto di tutela sommaria	350
2.27.3.	La terza fase: l'art. 8 l. n. 205/2000	353
2.27.4.	La fase attuale: l'art. 118 c.p.a. In particolare: a) l'organo competente	354
2.27.5.	I presupposti normativi. In particolare, certezza, liquidità ed esigibilità del credito	356
2.27.6.	Prova scritta del credito	357
2.27.7.	Il giudizio di opposizione	358
2.27.8.	L'esecuzione del decreto ingiuntivo	359
2.27.9.	Espunzione delle fattispecie di cui agli artt. 186 bis e ter c.p.c. e compatibilità con la Costituzione	360
2.28.	Il procedimento elettorale	361
2.28.1.	Riparto di giurisdizione in materia elettorale	361
2.28.2.	Il contenzioso sul procedimento preparatorio: gli atti impugnabili	364
2.28.3.	Il procedimento relativo alle operazioni elettorali	367
2.29.	I riti abbreviati relativi a speciali controversie: cenni	369
2.30.	Il giudizio di ottemperanza	370
2.30.1.	Premessa	370
2.30.2.	L'origine del ricorso diretto ad ottenere l'adempimen-	

Sommario

to dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato.....	371
2.30.3. Contenuto e limiti dell'obbligo di conformarsi al giu- dicato del giudice ordinario, con accenno alla giurisprudenza più antica.....	373
2.30.4. Ragioni della mancata previsione del rimedio per le sen- tenze amministrative e graduale estensione pretoria nei loro confronti.....	376
2.30.5. Significato della giurisdizione di merito per il giudizio di ottemperanza	379
2.30.6. La legittimazione attiva e passiva nel ricorso per l'ot- temperanza	382
2.30.7. Contenuto e limiti dell'obbligo di conformarsi alle sen- tenze del giudice amministrativo fino all'introduzione del co- dice.....	386
2.30.8. Il giudizio di ottemperanza nelle disposizioni del codi- ce del processo amministrativo e successive integrazioni.....	395
2.30.9. La domanda di risarcimento del danno nel giudizio di ottemperanza.....	405
2.30.10. La penalità di mora	407
2.30.11. Rimessione all'adunanza plenaria del Consiglio di Sta- to del quesito sui rimedi esperibili avverso gli atti rinnovati dal- l'amministrazione a seguito del giudicato	410
2.30.12. La contestazione degli atti di riedizione del potere am- ministrativo nelle direttive dell'Adunanza plenaria 15 gennaio 2013, n. 2.....	414
2.30.13. Prevedibile estensione di tali direttive all'impugnati- va degli atti del commissario <i>ad acta</i>	418
2.30.14. Le sopravvenienze di fatto e di diritto	423
2.30.15. Il sindacato della Corte di cassazione a sezioni unite sul giudizio di ottemperanza	426
2.30.16. La ricerca di un nuovo equilibrio tra giudizio di cogni- zione e giudizio di ottemperanza nel c.p.a.	431
2.30.17. Considerazioni conclusive.....	435

3

Il ricorso e regole tecniche di redazione

3.1. Premessa	439
3.2. Osservazioni generali sul contenuto del ricorso.....	439
3.3. Gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto.....	442

Sommario

3.4.	L'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso il provvedimento eventualmente impugnato	443
3.5.	Esposizione sommaria dei fatti	443
3.6.	Motivi specifici su cui si fonda il ricorso.....	444
3.7.	L'indicazione dei mezzi di prova.....	446
3.8.	L'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice	448
3.9.	Sottoscrizione del ricorso	449
3.10.	Notificazione e deposito del ricorso	450

4

Suggerimenti per lo svolgimento della prova pratica del concorso TAR

4.1.	Inquadramento provvisorio della controversia con individuazione delle questioni da trattare, salvo successive integrazioni....	455
4.2.	Rilevanza del principio del contraddittorio con particolare riferimento alle questioni rilevabili d'ufficio	457
4.3.	Osservanza del principio <i>jura novit curia</i>	458
4.4.	Qualificazione della domanda.....	463
4.5.	Le questioni di rito precedono quelle di merito.....	466
4.6.	La prima questione da esaminare in rito è la giurisdizione	467
4.7.	In caso di giurisdizione del giudice ordinario	471
4.8.	La questione della competenza	471
4.9.	Altre questioni di rito	472
4.10.	Disapplicazione normativa e provvedimentale	474
4.11.	Rilievo anche d'ufficio della questione di costituzionalità	477
4.12.	Rilievo anche d'ufficio della questione pregiudiziale comunitaria	477
4.13.	Rilievo anche d'ufficio dell'errore scusabile per la rimessione in termine	479
4.14.	Rilievo anche d'ufficio dell'atto amministrativo nullo.....	480
4.15.	Rilievo anche d'ufficio della non annullabilità dell'atto amministrativo ex art. 21-octies l. n. 241/1990	482
4.16.	Ordine di esame delle questioni di merito	484
4.17.	Accoglimento della censura di incompetenza dell'autorità emanante	490
4.18.	Accoglimento di una censura che comporta comunque l'annullamento dell'atto	492
4.19.	Esame dell'illegittimità dell'atto ai fini risarcitori	492
4.20.	Legittimazione al ricorso del terzo graduato in una graduatoria per la scelta del contraente.....	494
4.21.	Rapporto tra ricorso principale e quello incidentale	496

Sommario

4.22. Potere ordinario del giudice in caso di accoglimento del ricorso	503
4.23. Dispositivo della sentenza e regolamento delle spese di giudizio	505
4.24. Schema generale di sentenza e relativo allegato	508
4.25. Facsimile di prova pratica concorso TAR	513
4.26. Ricognizione delle principali tipologie di sentenze amministrative utili al fine di affrontare efficacemente tutte le possibili tracce relative alla prova pratica	521
4.26.1. Sentenza di annullamento.....	521
4.26.2. Sentenza in materia di risarcimento.....	528
4.26.3. Sentenza in materia di silenzio.....	532
4.26.4. Sentenza in materia di nullità	538
4.26.5. Sentenza in materia di ottemperanza e annullamento ...	540
4.26.6. Sentenza in materia di accesso.....	545
4.26.7. Sentenza in materia elettorale.....	550