

Luca BORDIN
Magistrato

COMPENDIO di
**GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA**

**I Edizione
2025**


**Neldiritto
Editore**

PREMESSA

Il volume si inserisce nella collana **I Compendi d'Autore**, ideata e strutturata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla **preparazione degli esami orali per l'università** o ancora per le **prove dei principali concorsi pubblici**.

L'opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della **tradizionale trattazione manualistica**, di cui conserva la struttura e l'essenziale impostazione nozionistica, e, dall'altro, della più moderna **trattazione "per compendio"**, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell'analisi degli istituti giuridici con particolare riguardo agli aspetti pratici ed alle conseguenze concrete. Al contempo, si è avuto cura nell'evitare sia l'eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, sia l'estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso "nemica" di un'agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione.

Ne è derivato un **modello di "terza generazione" di testi per la preparazione alle prove d'esame**, in cui l'imperativo è possedere **tutte le conoscenze necessarie e sufficienti** per raggiungere brillantemente l'obiettivo finale.

A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma e completezza nella sostanza**.

La Collana è arricchita dall'inserimento di box di **Analogie e differenze**, utilissimi nella preparazione perché volti a mettere in evidenza gli elementi comuni e di distinzione tra Istituti affini. La **tecnica** utilizzata nei box rende di agevolissima **fruizione, comprensione e memorizzazione** aspetti talvolta non semplici e, tuttavia, essenziali delle discipline trattate.

Il *Compendio di Giustizia amministrativa*, **NelDiritto Editore 2025**, offre una panoramica d'insieme del **sistema di giustizia amministrativo** di cui analizza le principali linee evolutive, prendendo le mosse dalla prospettiva storica, fondamentale per la comprensione della materia. Oggetto di un accurato esame sono pressoché tutti gli istituti del processo amministrativo, con una costante attenzione alla loro interpretazione ad opera della **giurisprudenza**.

Il Volume tiene conto delle più recenti novità normative, tra cui quelle relative al processo in materia di contratti pubblici, introdotte dal D.lgs. 31 dicembre **2024**, n. 209 (c.d. **Correttivo Contratti pubblici**).

L'analisi non trascura il sistema dei **ricorsi amministrativi**, nonché il processo innanzi al **giudice ordinario** laddove ne sia parte la pubblica amministrazione.

SOMMARIO

INTRODUZIONE

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO

1.	Cos'è la giustizia amministrativa?.....	15
2.	<i>Segue.</i> Il diritto processuale amministrativo.	16
3.	Le ragioni di un sistema di giustizia amministrativa.	16
4.	Concezione oggettiva e soggettiva della tutela.....	17
SCHEDA DI SINTESI		18
QUESTIONARIO		18

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICA. DAGLI ALBORI AL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	Le origini della giustizia amministrativa: il sistema francese.	19
2.	Cenni ai sistemi di giustizia amministrativa negli Stati Preunitari: Il Regno di Sardegna.....	20
3.	L'unificazione. La legge 20 marzo 1865, n. 2248.	21
3.1.	L'Allegato E.	23
4.	La legge sui conflitti del 1877.	24
5.	L'istituzione della IV Sezione del consiglio di stato.....	25
6.	L'evoluzione sino alla Costituzione.	26
7.	Gli sviluppi fino al codice del processo amministrativo.	28
8.	La codificazione.....	29
9.	Cenni agli sviluppi successivi al c.p.a.	30
SCHEDA DI SINTESI		31
QUESTIONARIO		32

CAPITOLO II

LE FONTI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1.	La disciplina costituzionale.	33
2.	L'incidenza del diritto europeo.	36
3.	I principi generali.	39
4.	Le fonti ordinarie.	41
5.	Il processo amministrativo telematico.	42
SCHEDA DI SINTESI		43
QUESTIONARIO		44

CAPITOLO III
LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1.	Le Situazioni giuridiche soggettive. Il rilievo "italiano" della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	45
2.	L'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa e la dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo.....	46
3.	Il diritto soggettivo. La nozione.	48
4.	L'interesse legittimo.....	49
4.1.	Le ricostruzioni teoriche.....	49
4.2.	La nozione più ricorrente nella giurisprudenza.	50
4.3.	Le classificazioni degli interessi legittimi.....	52
5.	Gli interessi superindividuali. Interessi diffusi. Interessi collettivi.	53
5.1.	La tutela dell'interesse ambientale. Interessi collettivi e legittimazione normativamente riconosciuta, la tesi del doppio binario.	57
6.	La <i>class action</i> pubblica.	59
7.	Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.	62
7.1.	Le azioni popolari. <i>Rinvio</i>	63
SCHEDA DI SINTESI		63
QUESTIONARIO		64

CAPITOLO IV
IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE.

1.	Il criterio di riparto fondato sulla dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo.	65
1.1.	La problematica distinzione in concreto tra diritti e interessi.	66
2.	Giurisdizione e diritti non affievolibili.....	69
3.	Il criterio di riparto <i>ratione materiae</i> . <i>Rinvio</i>	73
SCHEDA DI SINTESI		73
QUESTIONARIO		73

CAPITOLO V
QUADRO GENERALE DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

1.	L'art. 7 c.p.a.....	75
2.	La giurisdizione generale di legittimità.	76
3.	La giurisdizione esclusiva.....	77
3.1.	Limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva.....	78
4.	La giurisdizione con cognizione estesa al merito.....	80
SCHEDA DI SINTESI		82
QUESTIONARIO		82

**CAPITOLO VI
LE AZIONI ESPERIBILI**

1.	Quadro generale delle azioni.....	83
2.	L'azione di annullamento.....	86
3.	L'azione di condanna.....	87
4.	L'azione di adempimento.....	89
5.	L'azione avverso il silenzio.....	90
6.	L'azione di nullità e l'azione di accertamento.....	94
SCHEDA DI SINTESI		96
QUESTIONARIO		97

**CAPITOLO VII
IL GIUDICE AMMINISTRATIVO. I PRESUPPOSTI PROCESSUALI**

1.	Il giudice amministrativo di primo grado.	98
2.	Il Consiglio di Stato.....	99
2.1.	Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana	100
2.2.	L'Adunanza Plenaria.	100
3.	Il ruolo della corte di cassazione nel processo amministrativo.	101
4.	La questione di giurisdizione nel processo amministrativo e la <i>translatio iudicii</i>	101
5.	La competenza.....	106
5.1.	La questione di competenza.....	108
5.2.	Litispendenza e continenza di cause.....	110
6.	L'astensione e la ricsuzione.....	111
SCHEDA DI SINTESI		112
QUESTIONARIO		113

**CAPITOLO VIII
LE CONDIZIONI DELL'AZIONE**

1.	Le condizioni dell'azione.....	114
2.	La legittimazione a ricorrere.....	115
2.1.	La legittimazione <i>ex lege</i>	118
2.2.	La legittimazione a ricorrere sganciata dalla situazione giuridica soggettiva. Le azioni popolari.....	119
3.	L'interesse a ricorrere.....	119
SCHEDA DI SINTESI		122
QUESTIONARIO		122

CAPITOLO IX
LE PARTI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	La nozione di parte processuale.....	123
2.	Il ricorrente.....	124
3.	La parte intimata e resistente.	126
4.	I controinteressati.	126
5.	I cointeressati.	128
6.	L'intervento nel processo amministrativo.....	128
SCHEDA DI SINTESI		130
QUESTIONARIO		131

CAPITOLO X
GLI ATTI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	La nozione di atto processuale.	132
2.	La forma dell'atto processuale.....	132
3.	Il regime di invalidità degli atti processuali.....	133
4.	L'udienza.	134
5.	Gli atti del giudice.	134
5.1.	Le ordinanze e i decreti.	135
5.2.	La sentenza.	136
5.3.	La nullità della sentenza.	137
SCHEDA DI SINTESI		137
QUESTIONARIO		138

CAPITOLO XI
LA FASE INTRODUTTIVA

1.	Il processo amministrativo. struttura generale e fasi.....	139
2.	Il ricorso introduttivo.	140
2.1.	Ricorso cumulativo e ricorso collettivo.....	142
2.2.	Termini di proposizione, notificazione e deposito del ricorso.....	144
3.	La costituzione delle altre parti. Le preclusioni nel processo amministrativo.	149
4.	I motivi aggiunti.....	151
5.	Il ricorso incidentale.....	152
5.1.	Ordine di esame del ricorso principale e di quello incidentale.	156
6.	La domanda di fissazione dell'udienza.	158
SCHEDA DI SINTESI		160
QUESTIONARIO		160

**CAPITOLO XII
LA FASE CAUTELARE**

1.	I caratteri del rimedio cautelare nel processo amministrativo.	162
2.	I principi di effettività e di essenzialità e il superamento del modello monistico.	163
3.	La tutela cautelare degli interessi pretensivi.	165
3.1.	La tecnica del <i>remand</i>	166
4.	I presupposti della tutela cautelare.	168
4.1.	Il <i>periculum in mora</i>	168
4.2.	Il <i>fumus boni iuris</i>	169
5.	La procedura ordinaria.	170
6.	La tutela cautelare nei casi di particolare urgenza.	172
7.	La tutela cautelare <i>ante causam</i>	173
8.	Il regime della decisione cautelare.	174
8.1.	Revoca, modifica e riproposizione delle misure cautelari.	175
8.2.	La definizione immediata del giudizio di merito.	175
8.3.	Le impugnazioni dell'ordinanza (e del decreto) cautelare.	175
8.4.	L'esecuzione delle misure cautelari.	176
SCHEDA DI SINTESI		177
QUESTIONARIO		177

**CAPITOLO XIII
LA PARENTESI ISTRUTTORIA**

1.	L'istruzione probatoria. parentesi o fase?	178
2.	I principi dell'istruttoria nel processo amministrativo.	179
3.	I mezzi di prova.	181
SCHEDA DI SINTESI		185
QUESTIONARIO		186

**CAPITOLO XIV
LA FASE DECISORIA. INTERRUZIONE, SOSPENSIONE ED ESTINZIONE**

1.	La trattazione della causa e la discussione del ricorso.	187
2.	L'ordine di esame delle eccezioni e dei motivi. l'assorbimento.	189
3.	La deliberazione e la sentenza.	192
3.1.	La sentenza di annullamento e i suoi effetti.	193
4.	Le altre vicende del rapporto processuale. interruzione, Sospensione ed estinzione.	195
SCHEDA DI SINTESI		202
QUESTIONARIO		202

**CAPITOLO XV
I RITI SPECIALI**

1.	I riti speciali nel processo amministrativo.	204
2.	Il rito in materia di accesso.	205
3.	Il rito avverso il silenzio.	206
4.	Il procedimento di ingiunzione.	209
5.	Il rito abbreviato.	210
6.	Il c.d. rito appalti.	214
7.	Il contenzioso elettorale.	220
SCHEDA DI SINTESI		225
QUESTIONARIO		225

**CAPITOLO XVI
LE IMPUGNAZIONI NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO**

1.	La disciplina generale delle impugnazioni nel c.p.a.	226
2.	L'appello.	228
2.1.	Profili generali dell'appello.	229
2.2.	Appello principale e appello incidentale.	232
2.3.	L'effetto devolutivo.	232
2.4.	La disciplina dei <i>nova</i>	233
2.5.	La decisione e i casi di rimessione al primo giudice.	235
3.	La revocazione.	238
3.1.	L'errore di fatto revocatorio nella giurisprudenza amministrativa.	240
3.2.	I casi di revocazione ex art. 396 c.p.c. Il giudicato in contrasto con il diritto convenzionale e con il diritto unionale.	241
3.3.	L'impatto del nuovo art. 391- <i>quater</i> c.p.c.	243
3.4.	Il procedimento.	244
4.	L'opposizione di terzo.	245
4.1.	Profili processuali.	249
4.2.	I rapporti tra opposizione di terzo e appello.	250
4.3.	Soggetti legittimati alla proposizione dell'opposizione di terzo.	250
4.4.	Questioni problematiche.	251
5.	Il ricorso per cassazione.	253
5.1.	I limiti esterni della giurisdizione nell'interpretazione giurisprudenziale e la c.d. concezione dinamica.	254
SCHEDA DI SINTESI		258
QUESTIONARIO		259

**CAPITOLO XVII
IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO**

1.	Il giudicato amministrativo: definizione e caratteri generali.	260
----	---	-----

2.	Giudicato amministrativo e diritto dell'Unione Europea.	262
2.1.	La "tenuta" del giudicato nazionale contrastante con il diritto dell'Unione.	262
2.2.	Riesame di un atto amministrativo nazionale, divenuto definitivo in forza di sentenza passata in giudicato antiunionale.	264
3.	I limiti oggettivi del giudicato amministrativo.	265
4.	I limiti soggettivi del giudicato amministrativo.	266
5.	Gli effetti del giudicato amministrativo.	268
5.1.	Effetto conformativo e riedizione del potere: le soluzioni giurisprudenziali e l'intervento del d.l. n. 76/2020.	268
5.2.	Il rilievo delle sopravvenienze: Cons. St., A.P., 9 giugno 2016, n. 11.	272
5.3.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.	274
SCHEDA DI SINTESI		277
QUESTIONARIO		277

CAPITOLO XVIII IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

1.	Evoluzione dell'oggetto e dell'ambito applicativo del giudizio di ottemperanza. natura delle situazioni soggettive del privato e della p.a.	279
2.	Natura giuridica dell'ottemperanza.	281
3.	Presupposti.....	284
3.1.	Il giudicato.	284
3.2.	L'inottemperanza.	286
4.	Profili processuali.	288
4.1.	I rimedi contro le decisioni adottate in sede di ottemperanza.	291
5.	Ambito di applicazione. l'esecuzione del giudicato del G.O.....	291
5.1.	L'esecuzione delle decisioni di altri giudici.	294
5.2.	L'esecuzione del giudicato del g.a.	296
6.	Poteri del giudice e commissario <i>ad acta</i> : natura e rimedi avverso i suoi provvedimenti.....	296
7.	Rimedi per mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza. Le <i>astreintes</i>	301
SCHEDA DI SINTESI		304
QUESTIONARIO		304

CAPITOLO XIX LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO

1.	Quadro generale della tutela assicurata dal g.o.	306
1.1.	I confini esterni della giurisdizione del giudice ordinario.	307
1.2.	L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e di decisione.....	307
1.3.	Limiti interni e azioni esperibili.	308
2.	La disapplicazione.	312
2.1.	Cenni al problema della disapplicazione da parte del giudice penale.....	315

2.2.	Disapplicazione e fermo amministrativo.	316
3.	La configurabilità di una giurisdizione esclusiva (e/o piena) del giudice ordinario.	317
3.1.	La c.d. giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	318
3.2.	La giurisdizione piena.	319
3.3.	Ipotesi applicative: <i>privacy</i> ; pubblico impiego; sanzioni amministrative.	321
SCHEDA DI SINTESI		323
QUESTIONARIO		324

CAPITOLO XX I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale.	325
1.1.	Tipologia e classificazioni.	327
2.	Il ricorso gerarchico (proprio e improprio).	328
2.1.	Il ricorso gerarchico improprio.	331
3.	Il ricorso in opposizione.	331
4.	Il ricorso straordinario al presidente della repubblica.	332
4.1.	La natura giuridica del ricorso straordinario.	334
4.2.	Il rimedio dell'ottemperanza.	337
4.3.	La ricorribilità per cassazione.	339
4.4.	Il principio dell'alternatività e la trasposizione.	339
4.5.	Aspetti procedurali.	342
4.6.	Impugnazione e revocazione.	343
SCHEDA DI SINTESI		344
QUESTIONARIO		345
INDICE ANALITICO		346