

ESAME **AVVOCATO** **2025-2026**

ATTI GIUDIZIARI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

- **Tecniche di redazione**
- **Atti** con tracce, inquadramento e svolgimento
- **Rassegna di Giurisprudenza** aggiornata al **2025**

edizione a cura di Saverio Setti



Neldiritto
Editore

5. Gli elementi essenziali dell'atto di diritto amministrativo

La struttura dell'elaborato deve ricomprendere tre elementi:

- l'atto processuale in senso stretto: ovvero il **ricorso**;
- il conferimento al difensore dello *ius postulandi*: ovvero la **procura speciale**;
- la dichiarazione dell'avvenuta notificazione del ricorso: ovvero la **relata di notifica**.

Iniziando dal **ricorso**, è necessario tenere conto degli adempimenti di natura formale che sono richiesti dal legislatore all'art. 41 c.p.a. e di natura sostanziale di cui all'art. 3 del medesimo codice.

Iniziando da quest'ultimo, è icasticamente disposto che «il giudice e le parti redigono gli atti in maniera **chiara e sintetica**»¹. Avanti al g.a., dunque, è bandito lo stile prolisso ed ogni inutile ripetizione: questo deve essere il primo criterio redazionale dell'atto. Un breve esempio può essere utile a chiarire lo stile.

Si ipotizzi di aver scritto quanto segue:

«Tizio, nel 2022, sposava Caia presso il Comune di Alfa. Due anni dopo, presso il Comune di Beta, Tizio e Caia divenivano genitori di Mevia. Tuttavia, la nascita della figlia, comportava una crisi matrimoniale, conclusasi con l'avvio del procedimento di divorzio. Tizio, dovendo assumere informazioni utili nel giudizio, ai fini del concorso nel mantenimento, presentava istanza di accesso agli atti ad Agenzia delle Entrate, responsabile della tenuta dell'Anagrafe tributaria».

Si tratta di un testo prolisso, contenente una pluralità di dettagli inutili alla decisione del g.a. nel caso concreto, che riguarda l'accesso agli atti. **Molto meglio riassumere così:**

«Tizio, parte di un procedimento di scioglimento del matrimonio con Caia, al fine di determinare in giudizio la quota di concorso nel mantenimento della figlia minorenni, presentava all'Anagrafe tributaria accesso alle informazioni reddituali del coniuge».

È importante sottolineare che **sinteticità non significa lacunosità**: un testo è sintetico quando utilizza tutte e solo le parole necessarie a descrivere compiutamente un fatto².

Con particolare riguardo alla stesura dei motivi di ricorso, lo scopo delle disposizioni in materia è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro. Altro esempio, per rimanere in tema di tributi; il seguente concetto: «qualora, poi, gli importi dovuti in base all'accertamento esecutivo siano successivamente rideterminati, essi sono riscossi con

¹ Sul punto, come precisato dal Consiglio di Stato (sez. IV, 5 dicembre 2018, n. 6890; sez. V, 11 aprile 20018, n. 2190), la violazione dei limiti dimensionali previsti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, di per sé, non dà luogo ad un'ipotesi di inammissibilità dell'intero atto processuale, bensì comporta una degradazione della parte eccedentaria a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare.

L'**inammissibilità** risulta, invece, predicabile nelle ipotesi in cui, per effetto della violazione del principio della chiarezza e della sinteticità espositiva, **l'atto difetti di quei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento del suo scopo**: in tali ipotesi, l'inammissibilità non discende, di per sé, dalla violazione del principio di sinteticità, ma dal **difetto di intelligibilità dell'atto** processuale, determinando la sua irragionevole estensione un'oscura esposizione dei fatti di causa o una confusa confutazione della sentenza gravata (cfr. Cons. St., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1164).

² Al riguardo, si è osservato che l'essenza della sinteticità, prescritta dal codice di rito, **non risiede nel numero delle pagine** o delle righe in ogni pagina, ma **nella proporzione tra la molteplicità e la complessità delle questioni dibattute e l'ampiezza dell'atto che le veicola**, in quanto la sinteticità è «un concetto di relazione, che esprime una corretta proporzione tra due grandezze, la mole, da un lato, delle questioni da esaminare e, dall'altro, la consistenza dell'atto - ricorso, memoria o, infine, sentenza - chiamato ad esaminarle» (così in Cons. St., sez. III, 12 giugno 2015, n. 2900) ed è, si deve qui aggiungere, «sul piano processuale un bene-mezzo, un valore strumentale rispetto al fine ultimo, e al valore superiore, della chiarezza e della intelligibilità della decisione nel suo percorso motivazionale» (così in Cons. St., sez. IV, 09 gennaio 2023, n. 280).

intimazione ad adempiere; intimazione autonomamente impugnabile», può essere **meglio reso** scrivendo: «l'eventuale rideterminazione degli importi definiti nell'accertamento esecutivo è riscossa mediante intimazione ad adempiere, autonomamente impugnabile».

Il **dovere di chiarezza e specificità degli scritti difensivi**, e in particolare dei motivi d'impugnazione, attiene all'ordine delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato, ed è funzionale alla necessaria intelligibilità delle questioni poste, la quale permette, da un lato, alle controparti di articolare in maniera compiuta le proprie difese, dall'altro lato, al giudice di pronunciarsi su tutti i temi proposti, ad argine del rischio di impugnazioni delle pronunce giudiziali.

Il descritto onere fa carico al ricorrente, in particolare, di operare un'esautiva sintesi del fatto sostanziale e processuale, funzionale alla piena comprensione e valutazione delle censure, così evitando la prolissità e la contraddittoria commistione fra argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie, e gli impone di formulare le censure in modo preciso ed esaustivo, con riferimento al contenuto del provvedimento impugnato, descrivendo gli elementi di fatto da cui esse muovono e indicando le disposizioni o i principi giuridici che si assumono violati.

Gli oneri di specificità e chiarezza incombenti sulla parte ricorrente trovano il loro fondamento³:

- nell'**art. 24 Cost.**, posto che solo una esposizione chiara dei motivi di ricorso o, comunque, delle ragioni che sorreggono la domanda, consente l'esplicazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio;
- nella loro **strumentalità funzionale all'attuazione del principio di ragionevole durata del processo** di cui all'art. 11, c. 2, Cost., poiché un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, quanto alla *causa petendi* ed al *petitum*, rende più immediata e agevole la decisione del giudice, evita l'attardarsi delle parti su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico e rende meno probabile il ricorso ai mezzi di impugnazione;
- nella **necessità della difesa tecnica**, il che contribuisce a rendere evidente la natura della professione legale quale professione protetta, ai sensi dell'art. 33, c. 5 Cost., e degli artt. 2229 e seguenti del codice civile.

In altri termini, lungi dal porsi come un ostacolo alla esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale, i principi di specificità, chiarezza e sinteticità sono funzionali alla più piena e complessiva realizzazione del diritto di difesa in giudizio di tutte le parti del processo, in attuazione degli artt. 24 e 11 Cost., e sostengono, una volta di più, le ragioni della necessità di difesa tecnica e, dunque, della natura protetta della professione intellettuale legale⁴.

Procedendo con i **contenuti formali del ricorso**, richiesti dal legislatore a pena di nullità, di essi, come noto, è data una puntuale elencazione all'art. 41 c.p.a., che prevede:

- all'esordio del ricorso, di riportare, oltre al giudice cui l'atto è diretto⁵, gli **elementi identificativi** del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto, ovvero i controinteressati;

³ Cfr., sul punto, Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280.

⁴ *In terminis* T.A.R. Bolzano, 18 dicembre 2023, n. 398.

⁵ Sul punto, la legge è silente. Tuttavia, si ritiene necessaria l'indicazione del tribunale adito e ciò in quanto, ai fini della instaurazione del rapporto processuale, le parti devono essere poste in grado di conoscere presso quale giudice è stata radicata la controversia (cfr. Cons. St., sez. V, 25 marzo 1977, n. 229).

11. Legittimità dell'ordinanza in materia di incuria del territorio

Nel gennaio 2017, Tizio ottiene dal Comune alpino di Alfa la concessione, ai sensi dell'art. 11 della l. 241/1990, all'occupazione di suolo pubblico sottoposto a vincolo paesaggistico per la collocazione di un'edicola destinata alla vendita di quotidiani e periodici.

A fine novembre 2024, Tizio è colto da un grave malore, che comporta il ricovero d'urgenza in terapia intensiva nel locale ospedale, dal quale viene dimesso il 18 marzo 2025.

Tornato presso il proprio domicilio, Tizio scopre di aver ricevuto le seguenti comunicazioni:

- *ordinanza contingibile e urgente, di data 1° marzo 2025, con la quale si ordina la riduzione in pristino entro 10 giorni dell'edicola che, secondo una relazione della polizia amministrativa locale del 9 gennaio 2025, è infestata di piante ed animali a causa della scarsa manutenzione;*
- *sanzione amministrativa di ottomila euro, emessa ai sensi della predetta ordinanza in data 12 marzo 2025, per inadempimento dell'ordine di riduzione in pristino;*
- *provvedimento di annullamento d'ufficio della concessione per reiterate violazioni del vincolo paesaggistico e di sicurezza sanitaria, di data 13 marzo 2025, e contestuale ordine di rimozione dell'edicola entro 30 giorni.*

Il candidato, assunte le vesti del legale cui Tizio si rivolge il 20 marzo 2025 presentando la predetta documentazione, rediga, presumendosi in termini, l'atto ritenuto più idoneo alla tutela delle ragioni del proprio assistito.

L'inquadramento del caso e le questioni giuridiche

La traccia richiede, non solo la conoscenza per sommi capi del tema delle ordinanze sindacali, ma anche dei principi generali delle sanzioni amministrative, oltre ad una certa attenzione a cogliere gli aspetti di fatto.

Premettendo che il candidato deve **considerarsi in termini per impugnare** e iniziando l'analisi dalle **ordinanze**, non essendo possibile in questa sede un approfondimento teorico in materia, appare sufficiente ricordarne le due tipologie:

- **extra ordinem:**
 - *ex art. 50, c. 5, TUEL:* emesse dal sindaco quale rappresentante della comunità locale e volte alla tutela della **salute pubblica** in casi di emergenza sanitaria locale e della **sicurezza urbana secondaria**, cioè all'assicurazione del decoro e della tranquillità pubblica;
 - *ex art. 54, cc. 4 e 4 -bis, TUEL:* emesse dal sindaco quale ufficiale del Governo e volte alla tutela della **sicurezza urbana primaria**, cioè dirette a eliminare o ridurre le condizioni criminogene presenti nel contesto sociale, quando ancora non si sono manifestati segni di pericolo;
 - *ex art. 191 del Codice dell'ambiente:* emesse dal sindaco per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni

vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive UE, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

- **ordinarie:** ex art. 50, c. 7 -bis, TUEL: emesse dal sindaco quale rappresentante della comunità locale, non aventi carattere contingibile e urgente, e dirette a tutelare la tranquillità ed il riposo dei consociati ed il patrimonio culturale urbano.

In questo caso, viene in evidenza un'**ordinanza ex art. 50, c. 5, TUEL**, dunque è a queste disposizioni che dovrà farsi primario riferimento.

Prima di passare all'individuazione delle disposizioni successive, occorre soffermarsi su un aspetto, di fatto, che non deve essere trascurato, per raggiungere la massima valutazione. Occorre nuovamente ribadire, infatti, che lo scritto è finalizzato a valutare la capacità di risoluzione di problemi pratici del cliente, ponendo attenzione non solo alla ricostruzione in diritto, ma dovendo trarre ogni dato utile dal testo della traccia.

Ora, una volta letto il testo della norma, è opportuno verificare se, nell'ipotesi delineata dalla consegna si sia verificata l'**«urgente necessità** di interventi volti a superare situazioni di **grave incuria** o degrado del territorio». Ad una lettura superficiale del testo la risposta sembrerebbe positiva: Tizio è assente da vari mesi, dunque, è realistico che nessuno abbia proceduto alla manutenzione dell'edicola, e l'ordinanza riporta una situazione di infestazione di piante e animali. Ponendo, però, maggiore **attenzione ai dettagli** emerge che:

- Tizio è stato ricoverato a fine novembre ed il sopralluogo della polizia locale è avvenuto a inizio gennaio, dunque, il periodo da considerare è **poco più di un mese**¹, perciò è difficile sostenere una proliferazione di piante e animali;
- questo periodo cade proprio all'inizio dell'**inverno**, altro fattore disincentivante allo sviluppo di piante e animali, in ragione del freddo;
- freddo che deve essere stato **particolarmente rigido**, posto che viene specificamente indicata la localizzazione **alpina** del Comune;
- è ragionevole ritenere che l'edicola sia stata chiusa da quando Tizio è stato ricoverato sino al sopralluogo di polizia, ulteriore fattore disincentivante rispetto alla proliferazione di piante e animali.

In sostanza, sembrerebbe che l'Amministrazione abbia completamente **travisato i presupposti di fatto** e ciò può essere fatto valere in sede di ricorso, benché il g.a. sia, in questo caso, provvisto di un solo potere di **sindacato estrinseco**, data la natura latamente discrezionale del provvedimento impugnato.

La **seconda questione** concerne l'imputabilità di Tizio in relazione alla **sanzione** di ottomila euro emessa per la violazione dell'ordinanza. Similmente a quanto accade nel sistema penale, anche nel sistema delle sanzioni pecuniarie amministrative, regolato dalla **l. 24 novembre 1981, n. 689**, la colpevolezza è uno degli elementi strutturali dell'illecito e la sua mancanza, come nel caso di specie, impedisce la reazione punitiva del Comune.

Non pone particolari problemi la terza questione, ovvero l'**annullamento d'ufficio della concessione**, sarà sufficiente fare riferimento alle disposizioni di cui all'art. 21 – *nonies* della l. 241/1990 per verificare la grave svista dell'Amministrazione. Questa, al limite, avrebbe potuto adottare il provvedimento previsto dall'art. 11, c. 4 della l. medesima, disposizione alla quale viene fatto accenno all'esordio della traccia. Sul punto, tuttavia, la

¹ Non avendo la traccia fatto riferimento ad altri controlli.

linea difensiva potrebbe essere più debole, ben potendo l'Amministrazione, pur a fronte di un indennizzo qui non erogato, recedere unilateralmente dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse. Pertanto, in sede di argomentazione, è sconsigliabile approfondire.

Sotto il profilo del **danno**, sono necessarie due considerazioni.

In primo luogo, qui è individuabile un **lucro cessante**: Tizio, dal 18 marzo in poi non potrà accedere alla sua unica fonte di sostentamento, dovendo procedere alla rimozione dell'edicola. Sarà, pertanto, necessario chiedere il risarcimento del danno che, come ricordato in precedenza, deve essere **provato rigorosamente e specificamente**, tanto nell'*an* quanto nel *quantum*.

In secondo luogo, è opportuno soffermarsi sulla qualità rivestita dal sindaco nell'emissione dell'ordinanza, perché la medesima è desinata ad incidere sulla **legittimazione passiva alla domanda risarcitoria**. Attenzione: non si fa riferimento alla mera legittimazione passiva della domanda di annullamento, che resta sempre individuata nell'amministrazione comunale, ma a quella della domanda risarcitoria.

Non potendo, in questa sede, approfondire il lungo dibattito giurisprudenziale², è possibile, schematicamente indicare che, qualora il **sindaco** agisca **come**:

- rappresentante **della comunità locale**, sarà ammessa la citazione del solo Comune;
- **ufficiale del governo**, laddove sia esperita un'azione risarcitoria, sola o congiunta a quella demolitoria, il **contraddittore necessario deve essere anche³ lo Stato**, ovvero la prefettura, essendo tuttavia ammessa la citazione del solo Comune con riferimento **in via esclusiva alla richiesta di annullamento** dell'atto⁴.

Infine, è utile, anche ai fini della valutazione, notare che, in sede di ricorso, sarà opportuno citare, e dunque allegare, le certificazioni mediche, onde dimostrare l'impossibilità di Tizio di adempiere alle disposizioni del Comune. Trattandosi di dati meritevoli di particolare protezione, è consigliabile inserire la richiesta di oscuramento dei medesimi.

Schema essenziale di risoluzione

<i>Ricorrente</i>	Tizio
<i>Resistente</i>	Comune di Alfa
<i>Controinteressato</i>	nessuno
<i>Contributo unificato</i>	650 euro
<i>Risarcimento del danno</i>	nessuno
<i>Rito</i>	annullamento
<i>Tipologia di atto</i>	ricorso ai sensi dell'art. 29 c.p.a.
<i>Cautelare</i>	sospensiva in sede monocratica
<i>Impugnazione</i>	ordinanza contingibile e urgente, sanzione e provvedimento

² Sul punto, si rimanda, *ex plurimis*, a Cons. St., sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438 e Id., sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 179.

³ E non necessariamente «solo».

⁴ La conseguenza è che l'azione risarcitoria proposta nei confronti del Comune per i danni arrecati dall'esecuzione di un'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco nella veste di ufficiale del Governo è inammissibile. Né può essere invocato utilmente l'art. 27 c.p.a. sull'integrazione del contraddittorio, in quanto il soggetto pretermesso, cioè lo Stato, non è un controinteressato beneficiario dell'atto illegittimo, bensì un'Amministrazione resistente, legittimata passiva dell'azione di condanna al risarcimento dei danni.

Relate di notifica
Norme di riferimento

di annullamento
Comune di Alfa

principi: art. 1, c. 2 -*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241.

norme sovraordinate: //

norme specifiche:

- art. 50, c. 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
- artt. 7, 11 e 21 -*nonies* della l. 7 agosto 1990, n. 241;
- artt. 3 e 4 della l. 24 novembre 1981, n. 689.

L'atto

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER ____

Sede di ____

RICORSO

con istanza di adozione di misura cautelare collegiale

Nell'interesse di Tizio, nato a ____, il ____, C.F. ____, come rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata al presente ricorso, dall'Avv. ____, del Foro di ____, C.F. ____, ed elettivamente domiciliato, ai fini del presente procedimento, anche ai sensi dell'art. 136 c.p.a., presso lo studio del medesimo difensore in ____, via ____, n. ____, FAX ____, PEC ____,

-ricorrente-

CONTRO

Comune di Alfa, in persona del Sindaco *pro tempore* ____, domiciliato presso la sede di ____, via ____, n. ____, FAX ____, PEC ____,

-resistente-

PER L'ANNULLAMENTO

previa sospensione degli effetti

- dell'ordinanza contingibile e urgente, emessa dal Comune di Alfa di prot. ____ e data 1° marzo 2024, comunicata all'odierno ricorrente in data 18 marzo 2025 (all. 1);
- della conseguente sanzione amministrativa di euro ottomila, emessa dal Comune di Alfa di prot. ____ e data 12 marzo 2025, comunicata all'odierno ricorrente in data 18 marzo 2025 (all. 2);
- del provvedimento di annullamento d'ufficio della concessione, con conseguente ordine di sgombero, emesso dal Comune di Alfa di prot. ____ e data 13 marzo 2025, comunicata all'odierno ricorrente in data 18 marzo 2025 (all. 1);
- di ogni ulteriore atto, presupposto, connesso e/o consequenziale al predetto (anche non conosciuto), ivi compresi tutti gli atti pregiudizievole nominati e di cui è possibile l'individuazione nel testo del ricorso, anche esaminando le censure proposte (cfr. Cons. St., Sez. IV, 24 gennaio 2012, n. 291).

FATTO

1. Tizio, sin dal gennaio 2017, è titolare di rapporto concessorio (all. 4) di occupazione di una porzione di territorio del Comune di Alfa, alle seguenti coordinate catastali ____, e