

Roberto Giovagnoli
Marco Maria Cellini Leila Nadir Sersale

MANUALE PRATICO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Guida alla redazione della sentenza T.A.R.

CON TRACCE SVOLTE

© 2025 ITA s.r.l.
Via Brofferio, 3 - 10121 Torino
www.itasoi.it - ita@itasoi.it

I diritti di elaborazione in qualsiasi forma o opera, di memorizzazione anche digitale su supporti di qualsiasi tipo (inclusi magnetici e ottici, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo, compresi i microfilm e le copie fotostatiche) e i diritti di traduzione sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare
nel mese di luglio 2025
presso Logo - Borgoricco (PD)

ISBN 9788-88-8993-75-1

Presentazione

Il volume si propone come **guida operativa** per la **redazione della sentenza**, che costituisce la prova pratica che il candidato deve affrontare agli scritti del concorso per referendario T.A.R.

A tal fine, si focalizza l'attenzione sui principali aspetti (teorici e pratici) utili per risolvere correttamente la traccia concorsuale: dalla motivazione, al dispositivo, fino all'esame delle questioni che, in sede concorsuale, vanno affrontate nel c.d. "fuori sentenza", in quanto assorbite come logica conseguenza del percorso argomentativo contenuto nella motivazione.

Il libro si articola in **due parti**.

La **prima** affronta, con un taglio quasi manualistico (da qui anche la scelta "ambiziosa" del titolo), i principali scogli che si pongono (e non solo al candidato in sede concorsuale) nella redazione della sentenza T.A.R.

Ai fini della redazione della sentenza, lo studio di un manuale "classico" di giustizia amministrativa può essere troppo e al tempo stesso troppo poco. Troppo, perché i classici manuali affrontano una serie di questioni relative allo svolgimento del processo e alla dialettica "giudice-parti-avvocati", che, per loro natura, sono incompatibili con la "finzione" inevitabilmente sottesa al caso oggetto della traccia concorsuale. Troppo poco, perché, al tempo stesso, la materiale redazione della sentenza richiede la conoscenza di un "armamentario" pratico, che esula dallo scopo, più marcatamente didattico e teorico, delle tradizionali trattazioni manualistiche.

La **seconda parte** del libro è interamente dedicata allo **svolgimento di tracce** formulata in modo da selezionare le più impor-

tanti questioni sia processuali che sostanziali. Si tratta, in buona parte, del frutto delle lezioni svolte nell'ambito del corso per la preparazione al concorso di referendario T.A.R., divenuto negli anni un punto di riferimento per molti aspiranti referendari (molti dei quali oggi sono magistrati amministrativi).

Più nel dettaglio, la **prima parte** si articola in **quattro capitoli**.

Il primo capitolo contiene alcune osservazioni generali sulla prova pratica, occupandosi, in particolare, dei **criteri generali di redazione della sentenza**, del profilo stilistico, della forma espositiva e delle modalità di analisi della traccia concorsuale al fine di individuare rapidamente le circostanze rilevanti ai fini della soluzione delle questioni, sostanziali e processuali, che essa pone al candidato.

Il **secondo capitolo** è dedicato all'ordine di **esame delle questioni processuali**, che rappresenta una delle principali difficoltà che si incontrano nella redazione della sentenza.

Dopo aver individuato l'ordine delle questioni, il volume si sofferma su ciascuna di esse, approfondendo i temi di maggior rilievo nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale e, per questo, dotati di maggiore rilevanza anche ai fini del concorso.

Il **terzo capitolo** si sofferma sull'ordine di **esame dei motivi di merito** e sui limiti in cui è consentito (a volte è obbligatorio) ricorrere al c.d. assorbimento dei motivi.

Il **quarto capitolo** si occupa della **redazione del dispositivo** della sentenza, che pure rappresenta un elemento essenziale della sentenza, che spesso, a sua volta, nasconde insidie e difficoltà. Si esaminano le diverse tipologie di dispositivo (distinguendo la definizione in rito e la decisione sul merito del ricorso), con particolare attenzione all'ipotesi, frequente sia nella pratica che in sede concorsuale, in cui, oltre al ricorso principale, vi siano motivi aggiunti o ricorsi incidentali.

La **seconda parte**, come si diceva, è dedicata allo svolgimento delle tracce: partendo da una traccia, formulata sulla falsariga di quelle che possono uscire in sede concorsuale, si procede alla redazione di una sentenza risolutiva, esaminando, ove necessario, "fuori sentenza" le questioni assorbite nel corpo della motivazione.

Le tracce svolte offrono anche un'importante occasione anche per consentire al lettore di **auto-esercitarsi** nella redazione della sentenza, per poi verificare la corrispondenza tra la propria soluzione e quella proposta nel testo.

L'auspicio è che il testo possa trasmettere al lettore lo stesso entusiasmo e la stessa passione che ha animato gli autori. E a proposito di autori, è stato per me motivo di grande soddisfazione poter firmare questo libro con Marco Maria Cellini e Leila Nadir Sersale: entrambi ex allievi ed ex tirocinanti in Consiglio di Stato e oggi nel pieno di una brillante carriera nella magistratura amministrativa e ordinaria.

Roma, luglio 2025

Roberto Giovagnoli

INDICE

PARTE I - GUIDA TEORICO-PRATICA ALLA REDAZIONE DELLA SENTENZA	1
I. LA PROVA PRATICA DEL CONCORSO T.A.R.: OSSERVAZIONI GENERALI	3
1. Criteri di redazione e stile della sentenza	3
2. La lettura della traccia	7
3. Struttura base di una sentenza e ulteriori precisazioni stilistiche	8
II. L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI DI RITO	11
1. L'ordine di esame delle questioni di rito	12
2. La rilevabilità d'ufficio dell'inesistenza dei presupposti processuali e la questione del giudicato implicito sulla loro sussistenza	14
3. Come trattare i presupposti processuali nella redazione della sentenza in sede di concorso	16
4. Il rilievo del difetto di giurisdizione	19
5. Il rilievo dell'incompetenza	22
6. I criteri di individuazione del giudice competente	23
6.1. <i>Pubblico impiego</i>	23
6.2. <i>Giudizi di accertamento</i>	24
6.3. <i>Domande risarcitorie</i>	25
6.4. <i>La deroga alla competenza per ragioni di connessione: l'impugnazione degli atti presupposti</i>	25
6.5. <i>Casistica</i>	27
6.6. <i>La competenza funzionale</i>	29
6.7. <i>La connessione tra domande: la regola della vis attractiva della competenza funzionale</i>	30
6.8. <i>La deroga al principio della vis attractiva della competenza funzionale: la domanda principale attrae sempre la domanda accessoria (il caso delle interdittive antimafia)</i>	30
7. Capacità delle parti	33
7.1. <i>L'assenza di poteri rappresentativi</i>	33
7.2. <i>La rappresentanza in giudizio degli enti locali e la que-</i>	

<i>stione della persistenza della necessità dell'autorizzazione a stare in giudizio</i>	34
<i>7.3. Gli effetti derivanti dall'apertura di una procedura concorsuale</i>	34
<i>7.4. La cancellazione della società dal registro delle imprese</i>	37
8. <i>Ius postulandi</i>	38
<i>8.1. Ius postulandi dell'Avvocatura dello Stato</i>	38
9. <i>La procura alle liti</i>	41
<i>9.1. Necessità della procura speciale</i>	43
<i>9.2. Sanatoria dei vizi della procura</i>	43
<i>9.3. La data della procura</i>	48
<i>9.4. Illeggibilità della firma</i>	49
10. <i>Ricevibilità del ricorso</i>	50
<i>10.1. Il concetto di piena conoscenza</i>	51
<i>10.2. Il dies a quo del termine per impugnare gli atti di gara</i>	52
<i>10.2.1. La comunicazione alla mandataria fa decorrere il termine anche per la mandante?</i>	52
<i>10.3. Il meccanismo anticipatorio del momento perfezionativo della notifica</i>	53
<i>10.4. Il mancato deposito della prova di perfezionamento della notifica</i>	55
<i>10.5. Le modalità di computo dei termini processuali perentori nel caso in cui il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione feriale</i>	56
11. <i>L'instaurazione del contraddittorio</i>	57
<i>11.1. Notifica a mezzo PEC</i>	57
<i>11.2. Notifica ad un indirizzo PEC diverso da quello tenuto presso il Ministero della Giustizia</i>	58
<i>11.3. Domicilio digitale</i>	60
<i>11.4. La notifica del ricorso alle Amministrazioni dello Stato</i>	62
12. <i>La nozione di controinteressato</i>	63
<i>12.1. La nozione di controinteressato nei giudizi di accertamento e contro il silenzio-inadempimento</i>	64
<i>12.2. La nozione di controinteressato nel giudizio in materia di accesso</i>	65
13. <i>L'intervento in giudizio del terzo</i>	66
14. <i>Legittimazione al ricorso e interesse al ricorso</i>	74
15. <i>Legittimazione e interesse al ricorso nella gare d'appalto</i>	76
<i>15.1. Il tradizionale orientamento della giurisprudenza nazionale</i>	76
<i>15.2. La diversa impostazione della giurisprudenza europea</i>	77
<i>15.2.1. I casi in cui la legittimazione a ricorrere è ricono-</i>	

<i>sciuta anche a prescindere dalla presentazione della domanda di partecipazione</i>	80
16. Sulla legittimazione di amministratori e soci a impugnare l'interdittiva antimafia	81
17. Legittimazione e interesse al ricorso rispetto all'impugnazione dei titoli edilizi. La questione se sia sufficiente (oltre che necessario) il requisito della <i>vicinitas</i>	84
18. Legittimazione degli enti esponenziali	86
18.1. <i>La legittimazione all'azione di annullamento delle associazioni a tutela dei consumatori</i>	88
18.2. <i>Legittimazione al ricorso delle associazione ambientaliste</i>	91
19. I motivi aggiunti	93
19.1. <i>Destinatari dei motivi aggiunti</i>	96
19.2. <i>Mandato a proporre motivi aggiunti</i>	96
20. Superamento dei limiti dimensionali dei ricorsi	96
III. L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI DI MERITO	101
1. L'ordine di esame delle questioni di merito	101
2. Nozione di graduazione	102
3. Modalità della graduazione	104
4. Limiti al potere della parte di graduare i motivi e le domande	105
5. Conseguenze della mancata graduazione	107
6. Assorbimento dei vizi-motivi e delle domande di annullamento	108
6.1. <i>Critiche alla prassi dell'assorbimento</i>	109
6.2. <i>Deroghe al divieto di assorbimento</i>	110
6.2.1. <i>Assorbimento previsto dalla legge</i>	110
6.2.2. <i>Assorbimento logico necessario</i>	110
6.2.3. <i>Assorbimento per ragioni di economia processuale</i>	111
7. Pluralità delle domande e conversione delle azioni	111
7.1. <i>Ricorso avverso il silenzio e azione di annullamento</i>	113
IV. LA REDAZIONE DEL DISPOSITIVO	115
1. Il dispositivo della sentenza	115
2. Le statuizioni di merito del dispositivo	117
3. Le statuizioni di rito del dispositivo	118
4. Mancata impugnazione dell'atto presupposto. Differenza tra invalidità ad effetto viziante e invalidità ad effetto caducante	118

5. Differenza tra cessazione della materia del contendere e improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse	119
6. Conferma propria e impropria del provvedimento amministrativo: rilevanza processuale	121
7. Il dispositivo in caso di più domande contenute nello stesso ricorso o proposte con successivi motivi aggiunti	122
8. Eccezioni semplici (cioè proposte senza ricorso incidentale)	122
9. Le eccezioni proposte mediante ricorso incidentale	123
10. Le diverse tipologie di ricorso incidentale	125
10.1. <i>Il ricorso incidentale paralizzante diretto a contestare la carenza di legittimazione o di interesse al ricorso</i>	125
10.2. <i>Il ricorso incidentale diretto ad eccepire l'infondatezza nel merito del ricorso principale</i>	127
10.3. <i>Il ricorso incidentale finalizzato non ad impedire l'accoglimento del ricorso principale, ma ad attenuarne le conseguenze conformative</i>	127
11. Il dispositivo di condanna pecuniaria (con particolare riferimento al risarcimento del danno)	128
12. Il dispositivo che dichiara inefficace il contratto e ordina il subentro	133
13. Inefficacia del contratto e obbligo di rinnovare la gara	136
PARTE II - TRACCE SVOLTE	137
TRACCIA N. 1. COMPETENZA TERRITORIALE - DINIEGO CITTADINANZA ITALIANA	139
Svolgimento	140
Fuori sentenza	143
TRACCIA N. 2. APPALTO - <i>DIES A QUO</i> TERMINE PER IMPUGNARE	147
Svolgimento	148
Fuori sentenza	150
TRACCIA N. 3. IMPUGNAZIONE DEL PERMESSO DI COSTRUIRE - CRITERIO DELLA <i>VICINITAS</i>	151
Svolgimento	152
TRACCIA N. 4. GIUDICATO CIVILE DI RIGETTO DELLA DOMANDA DI RISARCIMENTO PER EQUIVALENTE - AZIONE DI FRONTE	

AL GIUDICE AMMINISTRATIVO PER LA RESTITUZIONE E RIDUZIONE IN PRISTINO	157
Svolgimento	158
TRACCIA N. 5. IMPUGNAZIONE DELLA SCIA - ATIPICITÀ DELLE AZIONI	163
Svolgimento	164
TRACCIA N. 6. PROVVEDIMENTO FAVOREVOLE POI ANNULLATO - RESPONSABILITÀ RIPARTO DI GIURISDIZIONE	169
Svolgimento	170
TRACCIA N. 7. CONTRATTI PUBBLICI - LEGITTIMAZIONE AD AGIRE E INTERESSE A RICORRERE IN MATERIA DI APPALTI	175
Svolgimento	176
TRACCIA N. 8. RINUNCIA ALLA PROPRIETÀ	181
Svolgimento	182
TRACCIA N. 9. ACQUISIZIONE <i>EX ART. 42-BIS</i>, T.U. N. 327/2001 IN CORSO DI GIUDIZIO	187
Svolgimento	190
TRACCIA N. 10. MUTAMENTO COMPOSIZIONI ATI - INSTAURAZIONE CONTRADDITTORIO NEI CONFRONTI DELL'ATI	197
Svolgimento	198
TRACCIA N. 11. MOTIVI AGGIUNTI - ATI SOVRABBONDANTI	203
Svolgimento	204
TRACCIA N. 12. SOSPENSIONE CAUTELARE DIPENDENTE PUBBLICO - <i>RESTITUTIO IN INTEGRUM</i>	209
Svolgimento	210
TRACCIA N. 13. APPALTI - CAUSE DI ESCLUSIONE - ECCEZIONE DI GIUDICATO	213
Svolgimento	215
Fuori sentenza	218
TRACCIA N. 14. INTERDITTIVA ANTIMAFIA - GIURISDIZIONE - COMPETENZA - LEGITTIMAZIONE E INTERESSE AL RICORSO - SINDACATO GIURISDIZIONALE	221

Svolgimento	222
Fuori sentenza	226
TRACCIA N. 15. SOSPENSIONE CAUTELARE DIPENDENTE PUBBLICO - PROSCIoglimento - <i>RESTITUTIO IN INTEGRUM</i>	229
Svolgimento	230
TRACCIA N. 16. PROVVEDIMENTO DI SCIOglimento DEL CONSIGLIO COMUNALE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE	237
Svolgimento	238
Fuori sentenza	243
TRACCIA N. 17. APPALTI - SETTORI SPECIALI - TASSATIVITÀ DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE E ONERE DI IMMEDIATA IMPUGNAZIONE DELLE CLAUSOLE ESCLUDENTI	247
Svolgimento	251
Fuori sentenza	256
TRACCIA N. 18. PERMESSO DI COSTRUIRE - PIANO ATTUATIVO - AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA	259
Svolgimento	260
TRACCIA N. 19. POTERI DELLA P.A. DOPO INSEDIAMENTO COMMISSARIO <i>AD ACTA</i> GIUDICATO IMPLICITO - NULLITÀ PROCURA - RAPPORTI TRA RECLAMO AL GIUDICE DELL'OTTEMPERANZA E RICORSO AUTONOMO - CONFERMA PROPRIA E IMPROPRIA	269
Svolgimento	271
TRACCIA N. 20. APPALTI PUBBLICI - IMPUGNAZIONE DELL'ESCLUSIONE E DELL'AGGIUDICAZIONE CON MOTIVI ESCLUDENTI - GRAVE ILLECITO PROFESSIONALE CONFRONTO A COPPIE E GIUDIZIO INDIVIDUALE - RISARCIMENTO DEL DANNO E AZIONI DI RIVALSA	281
Svolgimento	283
Fuori sentenza	289
TRACCIA N. 21. CONCORSI PUBBLICI - GIUDIZIO DI INIDONEITÀ ALLE PROVE SCRITTE - MOTIVI CONCERNENTE LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE - PERENZIONE - CESSAZIONE DELLA MATERIA DEL CONTENDERE IN CASI DI RICORREZIONE E SUPERAMENTO PROVE ORALI	299

Svolgimento	301
TRACCIA N. 22. CONTENZIOSO ELETTORALE - MOTIVI AGGIUNTI - RICORSO INCIDENTALI - PARTI NECESSARIE DEL GIUDIZIO	311
Svolgimento	313
Fuori sentenza	321
TRACCIA N. 23. CESSIONE FARMACIA COMUNALE - PRELAZIONE - QUALIFICAZIONE GIURIDICA FATTISPECIE - SORTE CONTRATTO	325
Svolgimento	327
TRACCIA N. 24. GARA D'APPALTO - DECORRENZA DEL TERMINE IN CASO DI ACCESSO CHIARIMENTI DEL RUP - VIZI DELLA NOMINA DELLA COMMISSIONE - RICORSO INCIDENTALE ESCLUDENTE	335
Svolgimento	338
Fuori sentenza	343