

Giustizia

- Nozione di giustizia amministrativa
 - Rimedi giurisdizionali
 - Rimedi amministrativi
 - Rimedi arbitrari o conciliativi
- Comune finalità: tutela del cittadino nei confronti della p.a.
- Dualismo giurisdizionale
 - Art. 103 cost.
 - Ragioni della scelta
- Riparto della giurisdizione:
 - In origine: criterio della situazione soggettiva lesa
 - > difficoltà nella distinzione tra dir. sogg. e int. leg.
 - Successivamente: riparto per materie

Evoluzione del sistema italiano

- Stati preunitari: situazioni complesse
- 1865 Legge abolitrice del contenzioso amministrativo
 - Al g.o. “le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile e politico”
 - Per gli “affari non compresi”, questioni non attinenti a diritti, tutela lasciata alle amministrazioni
 - Criterio fondato sulla natura della situazione soggettiva lesa
 - Il g.o. non può revocare o annullare l’atto ma solo disapplicarlo

Evoluzione del sistema italiano

- A seguito della L.A.C. grave lacuna nella tutela del privato
 - Anche le la “timidezza” del g.o.
- Riforma con al I. 5992/1889
 - Istituzione della IV sez. del CDS
 - Dualismo giurisdizionale
 - G.a. illegittimità degli atti derivante dalla violazione di norme che disciplinano l’azione amministrativa (emerge la funzionalizzazione dell’azione amministrativa)
- L. 6837/1890 Istituzione delle G.P.A.
- 1907 Natura giurisdizionale delle sentenze del CDS
- 1923 Giurisdizione esclusiva

Evoluzione del sistema italiano

- Disciplina costituzionale
 - Dualismo giurisdizionale
 - Criterio di riparto fondato sulla lesione di situazioni giuridiche soggettive
 - Art. 24 citati diritti sogg. e int. Leg.
 - Art. 103 costituzionalizzata la giur. escl.
 - D.lgs. 80/1998 ampliamento della giur. esc.
 - Corte cost. 204/2004 ridimensionamento
 - Art. 113 nessuna limitazione della tutela giurisdizionale
 - È la legge che determina chi può annullare l'atto ed i suoi effetti
 - Art. 125 previsione dei TAR

Evoluzione del sistema italiano

- L. 1034/1971 istituzione dei TAR
- D. lgs. 29/1993 al g.o. il pubblico impiego
- D. lgs. 80/1998 estensione della giur. escl.
- L. 205/2000 riforma del processo

La giurisdizione ed i suoi limiti

- Giurisdizione è attuazione della legge
 - Spetta allo Stato la possibilità di applicare il diritto al caso concreto al fine di risolvere una controversia con una decisione idonea ad acquistare efficacia di giudicato.
- Limiti esterni
 - Al di fuori dei quali non esiste nessun giudice che abbia giurisdizione
 - Invasione della sfera riservata alla p.a. (merito)
- Limiti interni
 - Operano all'interno della sfera di giurisdizione spettante ai vari organi del medesimo ordinamento
 - Violazione del riparto tra g.o. e g.a.

Limite interno

- Criterio di riparto: evoluzione non lineare
 - Criterio del petitum
 - Criterio della causa petendi (caso Laurens 1981)
 - 1930 Concordato criterio del petitum sostanziale (annullamento per la lesione di int. leg.
 - 1949 regola per decidere quando sia lesa un dir. sogg. o un int. leg.
 - Carezza di potere (lesione della norma di relazione)
 - In astratto ed in concreto

La giurisdizione del giudice ordinario

- L.A.C. (artt. 4 e 5)
 - Conosce le questioni relative ai diritti soggettivi
 - Poteri
 - Si limita a conoscere gli effetti dell'atto con riferimento all'oggetto dedotto in giudizio (pronuncia che ha efficacia *inter partes*)
 - L'oggetto del giudizio è la lesione del diritto e non la legittimità dell'atto
 - Non può intervenire sul provvedimento
 - Disapplicazione del provvedimento
 - Giudica come se gli effetti dell'atto non sussistessero
 - Al di fuori del caso deciso l'atto continua a spiegare i propri effetti
 - Disapplicazione incidentale (v. provvedimento presupposti nelle controversie relative al pubblico impiego

La giurisdizione del giudice ordinario

- Le azioni ammissibili
- Incertezze: la legge non ha specificato in positivo i tipi di sentenze che il giudice può emanare nei confronti della p.a.
 - Divieto di revoca o modifica dell'atto (art. 4 e 5 LAC)
 - Negazione delle sentenze costitutive e delle sentenze di condanna ad un dare infungibile, un fare o un sopportare
 - Solo per gli atti amministrativi
 - Ammesse
 - Sentenze dichiarative (di accertamento negativo dell'obbligo di dare, fare e non fare nei confronti della p.a. che pretenda l'adempimento di una obbligazione fondata su un proprio atto)
 - Sentenze di condanna al pagamento di somme (a titolo di risarcimento o indennizzo)

La giurisdizione del giudice ordinario

- Le azioni ammissibili: evoluzione
 - Sentenze di condanna e costitutive
 - Per l'attività di diritto privato (es. rilascio immobile per finita locazione)
 - Per atti in carenza di potere in quanto meri comportamenti (condanna ad un facere specifico)
 - Azioni possessorie; Art. 700 : non esperibili quando determinano la paralisi dell'efficacia di un atto amministrativo che si pone alla base del suo comportamento
- I limiti ai poteri del g.o. sussistono soltanto quando la p.a. abbia esercitato con un atto formale poteri pubblicistici attribuiti dalla legge.
 - Nelle altre ipotesi il g.o. può adottare qualsiasi sentenza (v. pubblico impiego)

La giurisdizione amministrativa

- Generale di legittimità
 - A tutela degli interessi legittimi
- Esclusiva
 - In determinate materie conosce anche i diritti soggettivi
 - Ratio: esigenza di attribuzione ad un unico giudice la cognizione su materia in cui è difficile distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi
 - Estensione: sent. Corte cost. 204/2004 - la giur. escl. può riguardare solo materie che “in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera una pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità”
 - Esclusione dei comportamenti
- Anche di merito
 - Il g.a. supera il limite esterno in quanto si spinge a sindacare l’opportunità delle scelte della p.a. (valuta quella parte dell’attività non regolata da norme giuridiche)
 - Eccezionale: solo nei casi tassativamente indicati dalla legge
 - Conosce anche i vizi di legittimità

La giurisdizione amministrativa

- Mutamento del ruolo del giudice
 - Da giurisdizione di diritto oggettivo (avente come fine quello di tutelare l'osservanza della legge) a giurisdizione di tipo soggettivo (volta alla tutela degli interessi individuali)
 - Il g.a. vero giudice terzo
 - Riforma del processo 205/2000
 - Ampliamento dei poteri del giudice con l'art. 21 octies l. 241/1990
 - Ricorso avverso il silenzio

Processo amministrativo

- Principi
 - Procedimento e processo
 - Principio della domanda
 - Processo di parte: deroga è il potere di disapplicazione d'ufficio delle fonti interne e degli atti in contrasto con il diritto comunitario e dei regolamenti.
 - Principio dell'impulso processuale di parte
 - Processo da ricorso: *vocatio iudicis*
 - Principio del contraddittorio
 - Principio della concentrazione: trattazione in unica udienza
 - Principio della collegialità
 - Principio del doppio grado
 - Principio della pubblicità delle udienze

Condizioni dell'azione

- Mancanza: pronuncia di inammissibilità del ricorso
- Condizioni soggettive
 - Legittimazione ad agire
 - Titolarità dell'azione: prospettazione della titolarità astratta della situazione giuridica soggettiva lesa
 - Interesse a ricorrere
 - Vantaggio pratico e concreto che deriva dall'accoglimento del ricorso
 - Personale
 - Diretto
 - Attuale

Le azioni esperibili

- Azione di impugnazione
- Azione cautelare
- Azione di condanna
- Azione di accertamento
 - Ammessa nella giurisdizione esclusiva su diritti
 - Giurisdizione di legittimità: natura dichiarativa le sentenze di inammissibilità, irricevibilità, perenzione, rinuncia, cessazione della materia del contendere
- Azione di ottemperanza

Forme del processo

- Cognizione
 - Impugnazione
 - Condanna
 - Accertamento
- Esecutivo
- Cautelare
- Riti speciali
- Oggetto del processo di difficile individuazione
 - Giurisdizione esclusiva e silenzio: rapporto
 - In tutti gli altri casi ha ad oggetto il modo in cui è esercitato il potere finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico

Processo amministrativo

- Notifica del ricorso
- 60 gg. dalla notifica, dalla pubblicazione dell'atto impugnato o comunque dalla conoscenza storica dell'atto
- notifica ad almeno uno dei controinteressati
- Deposito del ricorso
 - 30 gg. dalla notifica
- Motivi aggiunti
 - quando sono fondati su fatti e documenti sconosciuti al ricorrente al momento della proposizione del ricorso
 - quando scaturiscono da provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti e connessi all'oggetto del ricorso medesimo
 - impugnazione di provvedimenti sopravvenuti in corso di causa diversi da quello impugnato o a questo connessi soggettivamente ed oggettivamente

GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITA': TUTELA CAUTELARE

- Presupposti
 - *Periculum in mora*: pregiudizio grave ed irreparabile
 - *Fumus boni iuris*
- Atipicità delle misure cautelari
 - Anche ingiunzione al pagamento di somme
- Misure cautelari provvisorie
 - nei casi di estrema gravità ed urgenza si richiede la misura provvisoria fino alla trattazione collegiale dell'istanza cautelare
 - decreto del Presidente *inaudita altera parte*
- Appellabilità
- *Tutela cautelare ante causam:*
appalti

GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITA': ISTRUZIONE

- **Mezzi istruttori**
 - Richiesta di documenti
 - Richiesta di chiarimenti
 - Ordine di compiere nuove verificazioni
 - Altri mezzi istruttori
 - perizie, verificazioni, ispezioni, prova testimoniale
- **Assunzione c.t.u.**

GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITA': DECISIONE DEL RICORSO

- Sentenza definitiva o interlocutoria
- Sentenza di rito
 - inammissibilita'
 - irricevibilita'
 - improponibilita'
 - nullita' del ricorso
 - decadenza
- Sentenza di merito
 - Rigetto
 - Accoglimento
- esecutivita'

Sentenze di accoglimento

- Costitutive di annullamento (legittimità, merito, esclusiva)
 - Effetti
 - Eliminatorio
 - Ripristinatorio
 - Conformativo
- Di accertamento
- Di condanna

GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITA': MEZZI DI IMPUGNAZIONE

- **REVOCAZIONE**
- **APPELLO**
- **OPPOSIZIONE DI TERZO**
- **CORREZIONE ERRORE MATERIALE**

GIURISDIZIONE DI MERITO

- MIRA ALL'ESAME DELL'ATTO OLTRE CHE SOTTO IL PROFILO DELLA LEGITTIMITA' ANCHE SOTTO IL PROFILO DELLA CONVENIENZA E DELLA OPPORTUNITA'
- CARATTERI
 - ECCEZIONALE: E' AMMESSA ECCEZIONALMENTE, IN DEROGA AL PRINCIPIO DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE DI SOLA LEGITTIMITA' SULL'ATTO
 - TASSATIVA: NEI SOLI CASI PREVISTI DALLA LEGGE
 - AGGIUNTIVA: NON ESCLUDE LA GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITA' MA SI AGGIUNGE AD ESSA
- POTERI DEL G.A.: LIMITE AL POTERE DISCREZIONALE DELLA P.A.
 - ANNULLAMENTO DELL'ATTO PER MOTIVI DI LEGITTIMITA'
 - RIFORMA DELL'ATTO
 - SOSTITUZIONE CON UN ALTRO ATTO DA ESSO FORMATO

GIURISDIZIONE DI MERITO

GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

- IPOTESI PIU' IMPORTANTE DI GIURISDIZIONE DI MERITO
- ESECUZIONE SENTENZE G.O.
- ESECUZIONE SENTENZE G.A.
- PRESUPPOSTI
 - GIUDICATO
 - NECESSTITA' DI UN PROVVEDIMENTO DELLA P.A. SUCCESSIVO ALLA PRONUNCIA
 - MESSA IN MORA DELLA P.A.
 - INOTTEMPERANZA DELLA P.A. SUCCESSIVA ALLA MESSA IN MORA
- POTERI DEL GIUDICE
 - SOSTITUZIONE DELLA P.A.
 - NOMINA COMMISSARIO *AD ACTA*

GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

- CARATTERI
 - ECCEZIONALE
 - NON AMMETTE CONCORRENZA CON ALTRE GIURISDIZIONI
- OGGETTO
 - ATTO O RAPPORTO AMMINISTRATIVO
- RISARCIMENTO DEL DANNO

GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

- NUOVE IPOTESI L.205/2000 (D.LGS. 80/98):
 - GIURISDIZIONE IN MATERIA DI PUBBLICI SERVIZI
 - ATTIVITA' ORGANIZZATIVA: ISTITUZIONE, MODIFICAZIONE O ESTINZIONE DI SOGGETTI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI
 - RAPPORTI TRA AMMINISTRAZIONE E GESTORE DEL SERVIZIO
 - CONTROVERSIE IN MATERIA DI VIGILANZA E CONTROLLO SUI GESTORI
 - CONTROVERSIE AVENTI AD OGGETTO LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE
 - ATTIVITA' E PRESTAZIONI DI OGNI GENERE ANCHE DI NATURA PATRIMONIALE, RESE NELL'ESPLETAMENTO DEI PUBBLICI SERVIZI
 - GIURISDIZIONE IN MATERIA URBANISTICA ED EDILIZIA
- Potere di disapplicazione

GIURISDIZIONE SUL PUBBLICO IMPIEGO

- **DEVOLUZIONE AL G. O.**
 - LE CONTROVERSIE RELATIVE AI RAPPORTI DI LAVORO
 - INCLUSE QUELLE RELATIVE ALL'ASSUNZIONE
 - ALLE INDENNITA' DI FINE RAPPORTO
 - AL CONFERIMENTO ED ALLA REVOCA DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI
 - ALLA RESPONSABILITA' DIRIGENZIALE

- **RESTANO DI COMPETENZA DEL G.A.**
 - CONTROVERSIE IN MATERIA DI PROCEDURE CONCORSUALI PER L'ASSUNZIONE
 - CONTROVERSIE RELATIVE A:
 - MAGISTRATI ORDINARI, AMMINISTRATIVI, CONTABILI
 - AVVOCATI E PROCURATORI DELLO STATO
 - PERSONALE MILITARE E DELLE FORZE DI POLIZIA
 - CARRIERA PREFETTIZIA
 - PERSONALE AUTORITA' INDIPENDENTI
 - PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI

Tutela in sede amministrativa: natura e funzioni

- La tutela è **attuata dalla stessa amministrazione attraverso un procedimento di secondo grado**, in quanto operante su un precedente atto amministrativo, instaurato a seguito di un ricorso dell'interessato.
- Funzioni:
 - **evitare il mezzo giurisdizionale** (principio di economia dei mezzi giurisdizionali);
 - **riesame della questione da parte della p.a.**;
 - **riesame dell'atto attraverso il contraddittorio con l'interessato**;
 - **l'interessato può far valere non solo vizi di legittimità ma anche di merito opponendosi alle scelte della p.a.**²⁸

Tutela in sede amministrativa: aspetti strutturali

- Procedimento ad **iniziativa del ricorrente**;
- procedimento **esterno**;
- contenzioso (**contraddittorio con l'interessato**);
- la p.a. riveste **posizione di terzietà**;
- la decisione è **vincolata ai motivi**;
- l'autorità che decide il ricorso **consuma il suo potere**.

Ricorsi amministrativi: natura e tipologia

- **Istanza per l'annullamento, la revoca o la riforma dell'atto amministrativo.**
- **Tipi:**
 - **in opposizione;**
 - **gerarchico proprio;**
 - **gerarchico improprio;**
 - **ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**

Ricorsi amministrativi: ricorsi ordinari e straordinari

- **Ricorsi ordinari:**

- hanno ad oggetto un provvedimento amministrativo non definitivo e determinano la pronuncia definitiva della p.a. sull'atto

- ricorso gerarchico
- in opposizione

- **Ricorsi straordinari:**

- hanno ad oggetto un provvedimento definitivo, concerne solo la legittimità del provvedimento ed è alternativo al rimedio giuridizionale

- ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Ricorso gerarchico proprio

- Rimedio amministrativo **ordinario e generale** che consiste:
 - nell'**impugnazione di atto non definitivo**;
 - proposta dall'interessato all'**organo gerarchicamente superiore a quello che ha emanato l'atto** (rapporto gerarchico in senso stretto);
 - per la **tutela sia di diritti soggettivi sia di interessi legittimi**;
 - in relazione a **vizi di legittimità e di merito**.

Ricorso gerarchico improprio

- Rimedio di carattere **eccezionale** previsto per i casi in cui **non esista alcun rapporto di gerarchia**.
- Casi **tassativamente previsti** dalla legge.
- La procedura è **differente** caso per caso.
- In mancanza di norme **si applicano quelle sul ricorso gerarchico proprio**.

Ricorso gerarchico: procedimento(1)

- **Termine:** 30 gg. da notifica o conoscenza dell'atto.
- **Modo di presentazione:** direttamente all'autorità competente, con notifica o raccomandata a.r.
- **Presentazione ad autorità incompetente**
 - stessa amministrazione ma organo incompetente: trasmissione ad organo competente
 - amministrazione diversa da quella competente: l'interessato può richiedere la sospensione del termine per errore scusabile

Ricorso gerarchico: procedimento(2)

- **Sospensione degli effetti del provvedimento:** la presentazione del ricorso non ha effetti sospensivi salvo i casi previsti dalla legge. L'autorità d'ufficio o su istanza può sospendere per gravi motivi l'esecuzione del provvedimento
- **Decisione:** annullamento o riforma del provvedimento in conformità ai motivi di ricorso

Ricorso gerarchico: procedimento(3)

- **Silenzio della p.a.**
 - se entro 90 gg. la p.a. non risponde il ricorso si intende respinto ed è possibile ricorrere al T.A.R. o proporre ricorso straordinario al Presidente della Repubblica
- **Impugnazione della decisione**
 - ricorso giurisdizionale
 - ricorso straordinario al P.d.R.

Ricorso in opposizione

- Ricorso amministrativo **atipico**;
- Rivolto alla **stessa autorità** che ha emanato l'atto;
- Rimedio **eccezionale**, solo nei casi previsti dalla legge;
- Per la **tutela sia di diritti soggettivi sia di interessi legittimi**;
- In relazione **sia a vizi di legittimità sia a vizi di merito**;
- Proposizione **entro 30 gg.** dalla notifica o emanazione dell'atto.

Ricorso straordinario al Capo dello Stato:

caratteri generali

- Rimedio di **carattere generale**;
- Impugnazione di un **atto definitivo**;
- Solo per **vizi di legittimità**;
- Per la tutela **sia di diritti soggettivi sia di interessi legittimi**;
- **Alternativo al ricorso giurisdizionale**

ricorso straordinario al capo dello Stato: rapporti con il ricorso

Principio ~~giurisdizionale~~ **giurisdizionale**

- se l'atto è stato impugnato al TAR il ricorso straordinario è inammissibile;
- se l'atto è stato impugnato con il ricorso straordinario non è impugnabile al T.A.R.

Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale

- tutela del controinteressato intimato al quale deve essere garantita la possibilità scelta tra i due strumenti
- atto: opposizione

Ricorso straordinario al Capo dello Stato: aspetti procedurali (1)

- **Termine per ricorrere:** 120 gg. dalla notifica o comunicazione dell'atto o dalla piena conoscenza di esso
- **Deposito** presso il ministero competente o presso l'organo che ha emanato l'atto impugnato
- **Contraddittorio**
 - controinteressati: deposito di memorie e documenti nonché opposizione per trasposizione del giudizio;
- **Istruttoria**
 - condotta dal Ministero competente

Ricorso straordinario al Capo dello Stato:

aspetti procedurali (2)

- **Parere del Consiglio di Stato**
 - obbligatorio
 - parzialmente vincolante
- **Decisione:** D.P.R. su proposta del ministro competente
 - Se la decisione è difforme dal parere del C.d.S.- deliberazione del Consiglio dei Ministri
- **Sospensione cautelare dell'atto**
- **Ottemperanza**
- **Rimedi:** revocazione, impugnazione davanti al giudice amministrativo