

INDICE

<i>Premessa</i>	XVII
-----------------------	------

INTRODUZIONE

IL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO ALLA RICERCA DELL'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

1. Perché un Codice del processo amministrativo?.....	1
2. Il ruolo del Consiglio di Stato nel processo di formazione del Codice.....	5
3. Il filo conduttore degli interventi correttivi del Governo: la paura di rendere la tutela realmente effettiva?.....	8
4. L'entrata in vigore del Codice tra delusioni (...per quello che poteva essere) e speranze (...per quello che sarà).....	15
5. Conclusioni: "il bicchiere è mezzo pieno".....	19

Parte I

LA DELEGA E L'APPROVAZIONE DEL CODICE

1.

LA DELEGA

(Art. 44 Legge 18 giugno 2009, n. 69)

1.1. I criteri di ordine generale della delega.....	25
1.2. I criteri specifici della delega.....	27
1.3. Le ragioni dell'intervento di riforma.....	28

2.

IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL CODICE E IL DECRETO DI APPROVAZIONE

(Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104)

2.1. Il procedimento di formazione.....	32
2.1.1. I lavori della Commissione istituita presso il Consiglio di Stato.....	33
2.1.2. La struttura del Codice e delle altre norme delegate.....	34
2.1.3. Le modifiche apportate dal Governo, i pareri delle Commissioni parlamentari e la redazione del testo finale.....	35
2.2. L'entrata in vigore e le eventuali successive modifiche.....	38
2.3. Le fasi del procedimento di formazione del Codice.....	39
2.4. La composizione della Commissione istituita presso il Consiglio di Stato.....	39
2.5. I pareri delle Commissioni parlamentari (rinvio).....	40
2.6. I comunicati del Consiglio dei Ministri.....	41

Parte II
IL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

SEZIONE PRIMA

LIBRO PRIMO: DISPOSIZIONI GENERALI

1.

I PRINCIPI GENERALI

(Artt. 1-3)

1.1.	Il valore dei principi generali e il principio di effettività della tutela giurisdizionale	44
1.2.	Il richiamo ai principi del diritto europeo	47
1.3.	Il giusto processo amministrativo	52
1.4.	Motivazione e sinteticità degli atti	53

2.

GLI ORGANI DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

(Artt. 4-6)

2.1.	Il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali	59
2.2.	Gli organi della giurisdizione amministrativa nelle regioni a statuto speciale: le norme di attuazione	61
2.2.1.	Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana	63
2.2.2.	Gli organi di giurisdizione amministrativa nel Trentino Alto Adige	66

3.

**LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA
E LE QUESTIONI DI GIURISDIZIONE**

(Artt. 7-12)

3.1.	La clausola generale sulla giurisdizione amministrativa e la tripartizione della giurisdizione	75
3.2.	La conferma della insindacabilità degli atti politici	82
3.3.	La trasformazione del ricorso straordinario come solo strumento alternativo alla giurisdizione amministrativa	83
3.4.	Le modalità per rilevare il difetto di giurisdizione e le questioni pregiudiziali	84
3.5.	La <i>translatio iudicii</i>	86
3.6.	La compromettibilità in arbitri delle controversie concernenti diritti soggettivi	89

4.

LA COMPETENZA E IL SUO REGIME

(Artt. 13-16)

4.1.	I criteri di competenza	99
4.2.	La competenza territoriale diventa sempre inderogabile	101
4.3.	La competenza funzionale inderogabile	102

4.4.	Il regime della nuova competenza inderogabile e la funzione del regolamento di competenza	103
4.5.	Competenza territoriale e tutela cautelare	108
4.6.	Competenza territoriale e azione di risarcimento del danno	109

5.

ASTENSIONE E RICUSAZIONE

(Artt. 17-18)

5.1.	L'astensione	119
5.2.	La ricusazione	121

6.

AUSILIARI DEL GIUDICE

(Artt. 19-21)

6.1.	Verificatore e consulente tecnico	126
6.2.	Il commissario <i>ad acta</i>	128

7.

PARTI, DIFENSORI E SPESE DEL GIUDIZIO

(Artt. 22-26)

7.1.	Parti e difensori	134
7.2.	Procura alle liti e domicilio	136
7.3.	La condanna alle spese	136

8.

CONTRADDITTORIO E INTERVENTO

(Artt. 27-28)

8.1.	Il contraddittorio	144
8.2.	L'intervento	147

9.

L'AZIONE DI ANNULLAMENTO

(Art. 29)

9.1.	La centralità dell'azione di annullamento nel processo amministrativo e la disciplina delle altre azioni	152
9.2.	L'annullabilità dell'atto come ordinaria forma di invalidità nel diritto amministrativo	153
9.3.	Il contrasto con il diritto comunitario come vizio di annullabilità	156
9.4.	La non annullabilità del provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 21- <i>octies</i> , comma II, della Legge n. 241/90	157

10.

**L'AZIONE DI CONDANNA E IL MANCATO INSERIMENTO
DELL'AZIONE DI ADEMPIMENTO**

(Art. 30, comma 1)

10.1. L'azione di condanna.....	168
10.2. L'eliminazione dell'azione di adempimento e l'ammissibilità della condanna all'emanazione del provvedimento richiesto dopo l'entrata in vigore del Codice.....	170

11.

IL RISARCIMENTO DEL DANNO

(Art. 30, commi 2-6)

11.1. Azione di risarcimento e giurisdizione amministrativa.....	178
11.2. Il superamento del principio della c.d. pregiudiziale amministrativa.....	184
11.2.1. Lo stato della giurisprudenza sulla pregiudiziale prima dell'entrata in vigore del Codice.....	184
11.2.2. La soluzione al problema della pregiudiziale individuata dal Codice.....	189
11.2.3. L'idoneità della soluzione individuata dal Codice al fine di superare i contrasti.....	192
11.3. L'opzione del privato in favore della tutela risarcitoria.....	200
11.4. Il risarcimento del danno da ritardo.....	201
11.4.1. Le fattispecie di danno da ritardo e la sussistenza della giurisdizione amministrativa.....	201
11.4.2. I presupposti per l'azione risarcitoria del danno da ritardo e l'art. 2- <i>bis</i> della Legge n. 241/90.....	203
11.4.3. La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice.....	205
11.5. La reintegrazione in forma specifica.....	208
11.6. Esecuzione del giudicato e risarcimento del danno.....	210
11.7. Ulteriori profili processuali della domanda risarcitoria.....	211

12.

L'AZIONE AVVERSO IL SILENZIO

(Art. 31, commi 1-3)

12.1. L'autonomia dell'azione avverso il silenzio nella disciplina delle azioni.....	222
12.2. Il termine per proporre l'azione.....	223
12.3. L'oggetto della pronuncia del giudice: obbligo di provvedere o accertamento della pretesa?.....	224

13.

**L'AZIONE DI NULLITÀ E IL MANCATO INSERIMENTO
DELL'AZIONE DI ACCERTAMENTO**

(Art. 31, comma 4)

13.1. L'azione di accertamento prima dell'entrata in vigore del Codice.....	231
13.2. L'eliminazione dal Codice dell'azione di accertamento e la sua ammissibilità anche dopo l'entrata in vigore del Codice.....	237

13.3. L'azione di nullità e il termine di decadenza	239
13.4. La nullità del provvedimento amministrativo	242

14.

**PLURALITÀ DELLE DOMANDE
E CONVERSIONE DELLE AZIONI**

(Art. 32)

14.1. Cumulo di domande	250
14.2. Conversione delle azioni	253

15.

LE PRONUNCE GIURISDIZIONALI

(Artt. 33-37)

15.1. Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento	258
15.2. Il contenuto dei provvedimenti del giudice	258
15.3. Le tipologie di provvedimenti del giudice	261
15.4. L'assorbimento dei motivi di ricorso	262
15.5. Condanna pecuniaria e indicazione dei soli criteri da parte del giudice	263
15.6. La concessione dell'errore scusabile	266

16.

LE DISPOSIZIONI DI RINVIO

(Artt. 38-39)

16.1. Il rinvio interno	274
16.2. Il rinvio esterno	274

SEZIONE SECONDA

**LIBRO SECONDO: PROCESSO AMMINISTRATIVO
DI PRIMO GRADO**

17.

**RICORSO PRINCIPALE, RICORSO INCIDENTALE
E MOTIVI AGGIUNTI**

(Artt. 40-45)

17.1. Ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti quali strumenti per esercitare le azioni davanti al G.A.	280
17.2. Contenuto del ricorso	280
17.3. Termine e notificazione del ricorso principale e incidentale e dei motivi aggiunti ..	282
17.3.1. La notificazione per pubblici proclami	285
17.3.2. Vizi della notificazione del ricorso e rinnovazione	287
17.3.3. Azione di risarcimento e necessaria notificazione del ricorso ai beneficiari dell'atto illegittimo	289
17.4. Il nuovo termine unico per il deposito	291
17.5. Il ricorso incidentale e la domanda riconvenzionale	292
17.6. I motivi aggiunti	300

18.

**COSTITUZIONE IN GIUDIZIO, INTEGRAZIONE
DEL CONTRADDITTORIO, INTERVENTO E ALTRE DISPOSIZIONI**

(Artt 46-51)

18.1. Costituzione delle parti intimatè.....	314
18.2. Riparto delle controversie tra sede principale e sezione staccata dei T.A.R.....	316
18.3. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale	316
18.4. Integrazione del contraddittorio e intervento volontario	318

19.

ABBREVIAZIONE, PROROGA E SOSPENSIONE DEI TERMINI

(Artt. 52-54)

19.1. Il computo dei termini e la sospensione nel periodo feriale	328
19.2. L'abbreviazione dei termini.....	329

20.

IL PROCEDIMENTO CAUTELARE

(Artt. 55-62)

20.1. Caratteri ed evoluzione della tutela cautelare nel processo amministrativo.	337
20.2. Il nuovo procedimento cautelare.....	341
20.3. La necessaria verifica della sussistenza della competenza quale presupposto per la concessione della misura cautelare	343
20.4. Definizione anticipata del merito e sentenze in forma semplificata	344
20.5. Le spese del procedimento cautelare	347
20.6. Revoca, modifica ed esecuzione di una ordinanza cautelare	347
20.7. Tutela cautelare monocratica	348
20.8. Tutela cautelare <i>ante causam</i>	350
20.9. La tutela cautelare in appello.....	352

21.

ISTRUTTORIA E PROVE

(Artt. 63-69)

21.1. Mezzi di prova e istruttoria nel processo amministrativo fino all'entrata in vigore del Codice.....	370
21.2. I mezzi di prova nel Codice	372
21.3. La verifica e la consulenza tecnica d'ufficio	373
21.4. Altre modalità dell'istruttoria e valutazione delle prove.....	376

22.

RIUNIONE, DISCUSSIONE E DECISIONE DEI RICORSI

(Artt. 70-76)

22.1. Fissazione dell'udienza e i termini per le difese delle parti	388
22.2. Il contraddittorio sulle questioni rilevate d'ufficio.....	390
22.3. Discussione e decisione del ricorso	391

23.

INCIDENTI NEL PROCESSO

(Artt. 77-80)

23.1. Querela di falso.....	400
23.2. Sospensione e interruzione del processo.....	401

24.

**ESTINZIONE, IMPROCEDIBILITÀ
E CORREZIONE DI ERRORI MATERIALI**

(Artt. 81-86)

24.1. La perenzione.....	408
24.2. La rinuncia.....	410
24.3. Forma e rito per l'estinzione e per l'improcedibilità.....	412
24.4. La correzione di errore materiale.....	412

25.

UDIENZE E SENTENZE

(Artt. 87-90)

25.1. Udienze pubbliche e procedimenti in camera di consiglio.....	419
25.2. Le sentenze.....	421

SEZIONE TERZA

IL LIBRO TERZO: IMPUGNAZIONI

26.

LE IMPUGNAZIONI IN GENERALE

(Artt. 91-99)

26.1. La disciplina generale delle impugnazioni.....	431
26.2. Termini e notificazioni delle impugnazioni.....	432
26.3. Impugnazioni avverso la medesima sentenza e impugnazione incidentale tardiva..	433
26.4. Tutela cautelare in appello.....	436
26.5. Il deferimento all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.....	437

27.

L'APPELLO

(Artt. 100-105)

27.1. Il ricorso in appello nel processo amministrativo.....	448
27.2. La riserva di appello.....	449
27.3. Modalità di riproposizione dei motivi assorbiti in primo grado.....	450
27.4. Il regime delle domande, delle eccezioni e delle prove nuove in appello; motivi aggiunti in appello.....	452
27.5. I casi di rimessione al giudice di primo grado.....	454

28.

**REVOCAZIONE, OPPOSIZIONE DI TERZO
E RICORSO PER CASSAZIONE**

(Artt. 106-111)

28.1. La revocazione.....	463
28.2. L'opposizione di terzo	466
28.3. Il ricorso per cassazione.....	467

SEZIONE QUARTA

**IL LIBRO QUARTO:
OTTEMPERANZA E RITI SPECIALI**

29.

L'OTTEMPERANZA

(Artt. 112-115)

29.1. Inquadramento.....	475
29.2. La natura del giudizio di ottemperanza.....	476
29.3. Le decisioni eseguibili in sede di ottemperanza.....	479
29.4. L'inadempimento della P.A.....	481
29.5. Ottemperanza e nullità degli atti adottati in violazione o elusione del giudicato.....	482
29.6. Ottemperanza e risarcimento del danno.....	484
29.7. Diffida ad adempiere e modalità di svolgimento del giudizio di ottemperanza	488
29.8. Contenuto della sentenza	491
29.9. Il regime degli atti adottati dal commissario <i>ad acta</i>	492
29.10. Le impugnazioni delle sentenze di ottemperanza	493
29.11. L'esecuzione davanti al giudice ordinario	494

30.

IL RITO IN MATERIA DI ACCESSO

(Art. 116)

30.1. Inquadramento: l'accesso come realizzazione del principio di trasparenza	502
30.2. Lo stato della giurisprudenza in materia di accesso	504
30.3. Il rito in materia di accesso.....	512
30.4. I ricorsi amministrativi in materia di accesso.....	517
30.5. Accesso e contratti pubblici dopo l'attuazione della direttiva ricorsi.....	518

31.

IL RITO AVVERSO IL SILENZIO

(Art. 117)

31.1. Termini di conclusione del procedimento e ricorso avverso il silenzio.....	523
31.2. Il rito speciale avverso il silenzio e nomina del commissario <i>ad acta</i>	526
31.3. Ricorso avverso il silenzio e provvedimento sopravvenuto	527
31.4. Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno.....	529

32.

IL PROCEDIMENTO INGIUNTIVO

(Art. 118)

32.1. Il procedimento di ingiunzione nel processo amministrativo	535
32.2. Il parziale recepimento degli istituti nel Codice.....	536

33.

IL RITO ABBREVIATO IN DETERMINATE MATERIE

(Art. 119)

33.1. I riti abbreviati nel processo amministrativo	543
33.2. I riti speciali abrogati	545
33.3. L'ambito di applicazione del nuovo rito abbreviato	546
33.4. La disciplina del rito abbreviato.....	548

34.

IL RITO IN MATERIA DI PUBBLICI APPALTI

(Artt. 120-125)

34.1. Il processo in materia di appalti nella c.d. direttiva ricorsi.....	562
34.2. Il recepimento della direttiva ricorsi con il D.lgs. 20 marzo 2010 n. 53.....	564
34.3. L'inserimento nel Codice delle norme processuali in materia di appalti	567
34.4. Il processo in materia di appalti quale rito abbreviato "speciale".....	568
34.5. L'ambito di applicazione del rito in materia di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture	569
34.6. Termini e modalità della proposizione dei ricorsi	570
34.7. Il giudizio cautelare e lo <i>stand-still</i> processuale	575
34.8. Altre disposizioni processuali	576
34.9. L'estensione della giurisdizione amministrativa alla sorte del contratto	578
34.10. La declaratoria di inefficacia del contratto	581
34.11. Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti.....	585
34.12. Le sanzioni alternative.....	588
34.13. Tutela in forma specifica e risarcimento del danno.....	589
34.14. Le controversie relative alle infrastrutture strategiche	591

35.

IL CONTENZIOSO ELETTORALE

(Artt. 126-132)

35.1. La giurisdizione del giudice amministrativo sul contenzioso elettorale.....	610
35.2. Il mancato esercizio della delega sul contenzioso elettorale politico.....	611
35.3. L'impugnazione degli atti preparatori del procedimento elettorale: la soluzione del Codice e la sentenza della Corte Costituzionale 7 luglio 2010 n. 236	614
35.4. Il rito elettorale per l'impugnazione delle esclusioni.....	619
35.5. Il rito elettorale per le impugnazioni successive alla proclamazione degli eletti...	620

36.

**IL RICORSO PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI
E DEI CONCESSIONARI DI SERVIZI PUBBLICI**

(D.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198)

36.1. L'espunzione dal Codice del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.....	634
36.2. I presupposti dell'azione, l'ambito di applicazione e la legittimazione al ricorso...	635
36.3. I limiti all'esercizio dell'azione.....	638
36.4. Il procedimento e i poteri del giudice.....	639

SEZIONE QUINTA

IL LIBRO QUINTO: NORME FINALI

37.

LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

(Art. 133)

37.1. L'elenco delle materie di giurisdizione esclusiva.....	645
37.2. La ricognizione delle materie di giurisdizione esclusiva.....	646
37.3. Le innovazioni in punto di giurisdizione: gli atti delle autorità indipendenti.....	658
37.4. Fattispecie di giurisdizione esclusiva eliminate.....	662

38.

LA GIURISDIZIONE ESTESA AL MERITO

(Art. 134)

38.1. Le caratteristiche della giurisdizione estesa al merito.....	680
38.2. L'attuazione del criterio di delega di riduzione della giurisdizione di merito.....	682
38.3. Le fattispecie di giurisdizione estesa al merito confermate.....	682
38.4. La giurisdizione estesa al merito sulle sanzioni pecuniarie.....	683
38.5. Le fattispecie di giurisdizione di merito eliminate.....	686

39.

LA COMPETENZA INDEROGABILE DEL T.A.R. DEL LAZIO

(Art. 135)

39.1. I casi di competenza inderogabile del T.A.R. del Lazio.....	695
39.2. La tendenza del legislatore ad accentrare la competenza al T.A.R. del Lazio per determinate controversie.....	697

40.

UTILIZZO DELL'INFORMATICA E NORMA FINANZIARIA

(Artt. 136-137)

40.1. Utilizzo dell'informatica.....	710
40.2. Norma finanziaria.....	711

Parte III
NORME DI ATTUAZIONE, TRANSITORIE,
DI COORDINAMENTO E ABROGAZIONI

1.

NORME DI ATTUAZIONE

(Allegato 2 - Artt. 1-16)

1.1.	L'allegato 2.....	720
1.2.	Registri e orario di segreteria.....	720
1.3.	Fascicoli di parte e d'ufficio.....	722
1.4.	Ordine di fissazione dei ricorsi - Udienze.....	725
1.5.	Il processo amministrativo telematico.....	726
1.6.	Spese di giustizia e smaltimento dell'arretrato.....	727

2.

NORME TRANSITORIE

(Allegato 3 - Artt. 1-3)

2.1.	Definizione dei ricorsi con pendenza ultraquinquennale.....	740
2.2.	Le disposizioni transitorie.....	742

3.

NORME DI COORDINAMENTO E ABROGAZIONI

(Allegato 4 - Artt. 1-4)

3.1.	La tecnica seguita per la redazione delle norme di coordinamento e delle abrogazioni.....	751
3.2.	Le norme di coordinamento.....	752
3.3.	Le abrogazioni.....	753

Parte IV

APPENDICE

1.	Tabella di raffronto tra il testo elaborato dal Consiglio di Stato e il testo approvato (rinvio).....	793
2.	Tabelle contenenti i nuovi termini del processo amministrativo.....	795
3.	Indici generali.....	807