

RELAZIONE

CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Relazione introduttiva generale

1. LA LEGGE DELEGA.

L'articolo 44 della legge 19 giugno 2009, n. 69, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato.

Criteri direttivi di ordine generale sono l'adeguamento al "diritto vivente", quale risulta dall'elaborazione della giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e il coordinamento con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali.

Sono stati poi espressamente richiamati i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20, comma 3, l. n. 59 del 1997, in quanto applicabili. Tali criteri disciplinano, come è noto, il più generale fenomeno del riassetto normativo e della codificazione per settori.

Sono stati dettati ulteriori specifici principi e criteri volti a disciplinare le caratteristiche del nuovo processo amministrativo, di cui si ricordano di seguito i più rilevanti:

a) snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo e la piena garanzia del contraddittorio;

b) razionalizzazione dei termini processuali;

c) riordino delle norme vigenti sul riparto di giurisdizione;

d) disciplina delle azioni e delle funzioni del giudice;

e) revisione e razionalizzazione dei riti speciali;

f) riassetto del contenzioso elettorale amministrativo;



g) previsione, *ex novo*, della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni;

h) riassetto della tutela cautelare anche mediante introduzione generalizzata di quella *ante causam*.

2. LE RAGIONI DELLA CODIFICAZIONE.

Le ragioni della codificazione, come pure evidenziato in apertura dell'anno giudiziario dal Presidente del Consiglio di Stato, muovono da una esigenza formale e da una sostanziale.

Sul piano formale, le norme processuali erano sinora sparse in una molteplicità di testi normativi, non sempre coordinati tra loro. Le leggi processuali relative al Consiglio di Stato risalgono al 1907 e al 1924; nel 1971, la legge istitutiva dei Tar in parte disciplina *ex novo* gli istituti processuali, in parte rinvia alle normative precedenti, in parte ancora estende la nuova disciplina anche al processo davanti al Consiglio di Stato. Ulteriori riforme processuali sono seguite nel 1998 (d.lgs. n. 80) e nel 2000 (l. n. 205); molteplici sono stati poi gli interventi legislativi relativi a singoli settori che hanno dettato norme relative a giurisdizione, competenza e riti speciali. Ne è derivata una trama normativa stratificata e complessa in cui il processo di primo grado e quello di appello sono retti da fonti diverse, che operano rinvii reciproci, e da disposizioni inserite in testi normativi non processuali.

La codificazione pertanto, sul piano formale, risponde a esigenze di unificazione, chiarificazione e coordinamento.

L'esigenza sostanziale discende sia dall'evoluzione normativa che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che hanno condotto al riconosciuto al



giudice amministrativo dei medesimi strumenti di tutela di cui dispone il giudice ordinario. In particolare, dopo il riconoscimento della risarcibilità dell'interesse legittimo (ad opera della Cassazione, Sez. Un., n. 500 del 1999) e i successivi interventi normativi e della Corte costituzionale, è emerso con chiarezza il mutamento sostanziale dell'interesse legittimo, la cui tutela esige uno strumentario non dissimile da quello previsto per i diritti soggettivi. Sicché le norme, formalmente vigenti, ancora legate in prevalenza ad una struttura processuale di tipo impugnatorio, necessitavano di un adeguamento alla mutata struttura processuale estesa a un più ampio ambito di azioni e mezzi di tutela.

3. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELL'ARTICOLATO.

Sul piano dell'*iter* di formazione del decreto delegato, la legge delega ha autorizzato il Governo a demandare la predisposizione dell'articolato al Consiglio di Stato e ha attribuito a tal fine al Presidente dell'istituto il potere di costituire, allo scopo, un'apposita commissione speciale a composizione mista.

La composizione della commissione ha registrato la presenza di consiglieri di Stato, magistrati di Tar, magistrati della Cassazione, un rappresentante dell'Avvocatura dello Stato ed esponenti del mondo accademico e forense.

La commissione di studio ha completato i propri lavori in data 8 febbraio 2010.

La commissione ha ritenuto di acquisire i pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, delle associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura, dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, dell'Associazione degli studiosi del processo amministrativo e della Società italiana degli avvocati amministrativisti.

Il testo licenziato dalla commissione – poi rivisitato e modificato dal Governo, ma senza risultarne stravolto, in sede di esame preliminare all'invio al



Parlamento – tiene conto, dunque, del costruttivo apporto collaborativo di tutti i soggetti interessati.

4. STRUTTURA DELL'ARTICOLATO.

Il decreto legislativo contiene le norme di approvazione del codice e quattro Allegati: di essi il primo costituisce propriamente il codice del processo amministrativo; il secondo reca le norme di attuazione; il terzo le norme transitorie; il quarto, infine, le norme di coordinamento e le abrogazioni.

Lo schema del codice è articolato in cinque libri, recanti, rispettivamente, le disposizioni di carattere generale, la disciplina del processo di primo grado, la disciplina delle impugnazioni, la disciplina dell'ottemperanza e dei riti speciali, le disposizioni finali.

Lo schema di codice (Allegato I) consta di 137 articoli.

L'Allegato II, contenente le norme di attuazione del codice, consta di 15 articoli.

L'Allegato III, contenente le norme transitorie, consta di 3 articoli.

L'Allegato IV, contenente le norme di coordinamento e le abrogazioni, consta di 4 articoli.

L'operazione di riassetto ha consentito l'abrogazione di circa 50 fonti normative e di un numero di disposizioni pari a circa 350 articoli.

5. IL SIGNIFICATO E L'AMBITO DELLA CODIFICAZIONE.

È stato redatto un vero e proprio codice del processo amministrativo.

Come si è già evidenziato, nella legge delega sono stati richiamati i criteri che presiedono alla codificazione di settore nel campo del diritto amministrativo: il codice del processo risponde, sotto tale profilo, anche a esigenze di semplificazione normativa, attraverso la raccolta in un'unica fonte di disposizioni sinora sparse in numerosissime fonti, risalenti fino ai primi del 1900.



Il codice va tuttavia ben oltre l'opera di mera semplificazione formale, in quanto attua una sistemazione complessiva della materia enucleando anche i relativi principi, mediante un'opera sotto molti versi innovativa.

Pertanto, pur prendendo le mosse dalle codificazioni settoriali nel campo del diritto amministrativo, è stato predisposto un "codice processuale" che a buon diritto, intende collocarsi a fianco dei quattro codici fondamentali dell'ordinamento italiano (civile, penale, di procedura civile e di procedura penale).

Per ragioni non solo di semplificazione ed economia normativa, ma principalmente per una scelta di coerenza sistematica del diritto processuale, il codice contiene, nondimeno, numerosi rinvii al codice di procedura civile, che rimane la fonte dei fondamentali principi processuali.

La questione del rapporto tra codice del processo amministrativo e codice di procedura civile è stata affrontata in conformità alla delega: ne è risultato un codice che, pur nella sua autonomia rispetto a quello di procedura civile, fa proprie le regole di questo che sono espressione di principi generali. Né mancano specifici rinvii a singole disposizioni di dettaglio del codice di procedura civile (cfr. disciplina delle notificazioni o delle spese di giudizio). Dove il processo amministrativo presenta esigenze peculiari con riguardo alla natura delle liti sono state dettate regole autonome.

Si è, peraltro, redatto un codice che, secondo la tradizione della giustizia amministrativa, accanto alla disciplina processuale affronta anche talune questioni sostanziali intimamente connesse (l'ambito della giurisdizione, i tipi e i termini di proposizione delle azioni). In ciò il codice risente della peculiare caratteristica delle norme processuali amministrative, che nella legislazione italiana vengono non di rado introdotte in occasione di leggi che regolano l'azione amministrativa nei più svariati settori.

Il codice si limita a una mera menzione del Tribunale regionale della giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige e del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, richiamandoli tra gli organi



giurisdizionali esistenti, fermo restando che la relativa disciplina resta affidata agli statuti speciali e alle norme di attuazione; ciò in quanto sia quelli che queste ultime, per la loro peculiare natura di fonti attuative sub-costituzionali, non avrebbero potuto essere né modificate, né duplicate, dalla legge ordinaria.

6. LE LINEE DI FONDO.

Si segnalano alcune linee di fondo connesse ai criteri direttivi della legge delega.

Il complessivo bagaglio dei mezzi probatori utilizzabili è sostanzialmente allineato agli strumenti propri del processo civile.

Sono state privilegiate opzioni che assicurino, insieme, celerità e qualità delle decisioni, per legare quello amministrativo ai principi del giusto processo.

Pur essendo astrattamente consentito dalla delega di cui all'art. 44 della l. n. 69 del 2009, la Commissione non ha ritenuto di effettuare incisivi interventi in tema di riparto di giurisdizione, optando al contrario per un'operazione volta a realizzare il riordino della disciplina vigente con taluni aggiustamenti, in tendenziale adesione al diritto vivente risultante dalla giurisprudenza della Corte regolatrice.

La disciplina della *translatio iudicii*, introdotta dalla l. n. 69 del 2009 in ossequio alla precedente giurisprudenza costituzionale (e in coerenza con quella della Cassazione), ha superato il principio di incomunicabilità tra le giurisdizioni. Nel codice se ne opera il recepimento con specifico riguardo al processo amministrativo, completando la relativa disciplina.

In relazione alla nota questione della c.d. pregiudiziale amministrativa, si è optato per l'autonoma esperibilità della tutela risarcitoria per la lesione delle posizioni di interesse legittimo, prevedendo per l'esercizio di tale azione un termine di decadenza di quattro mesi – sul presupposto che la previsione di termini decadenziali non è estranea alla tutela risarcitoria, vieppiù a fronte di evidenti esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica



amministrazione – e affermando l'applicazione di principi analoghi a quelli espressi dall'art. 1227 cod. civ. per quanto riguarda i danni che avrebbero potuto essere evitati mediante il tempestivo esperimento dell'azione di annullamento.

Quanto alle impugnazioni, si è operato un sostanziale allineamento ai mezzi previsti dal codice di procedura civile nel rispetto del vincolo di cui all'art. 111, ultimo comma, della Costituzione. È stata per la prima volta prevista una disciplina positiva del rimedio dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo, introdotto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1995, che tuttavia non era mai stata seguita da interventi legislativi.

Allo stato il legislatore delegato non ha ritenuto di esercitare la delega nella parte concernente l'introduzione *ex novo* di una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni politiche, sebbene un tentativo in tal senso era stato fatto dalla commissione redigente presso il Consiglio di Stato.

I tempi serrati di tale fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti – hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione ipotizzata dalla commissione redigente.

Relazione sui singoli Libri del codice del processo amministrativo

LIBRO I (DISPOSIZIONI GENERALI)

Il Libro I contiene le disposizioni generali del codice ed è diviso in cinque Titoli.



I principi e gli organi della giurisdizione amministrativa.

Il Titolo I è dedicato ai principi e agli organi della giurisdizione amministrativa.

I principi generali.

Il codice si apre con una serie di disposizioni (Capo I), che contengono principi generali, i quali costituiscono per l'interprete elementi fondamentali e caratterizzanti della disciplina di cui è chiamato a fare applicazione, ossia della disciplina del processo amministrativo.

Il codice, inoltre, ha voluto richiamare accanto ai principi costituzionali – come quello del giusto processo – i principi del diritto europeo (per tali intendendosi sia dell'Unione europea, sia della CEDU), con ciò conferendo ulteriore crisma di legittimità a quella tendenza dell'ordinamento a strutturarsi come un sistema connotato dall'esistenza di una rete europea di garanzie costituzionali e processuali, da tribunali sovranazionali e nazionali, che interagiscono come giurisdizioni appartenenti a sistemi differenti ma tra loro collegati.

I principi del diritto europeo derivanti dalla CEDU, in conseguenza del richiamo, divengono direttamente applicabili dal giudice interno, ove non si renda necessario un controllo di costituzionalità sulla norma interna incompatibile con la norma europea (Corte Cost. n. 348 e n. 349 del 2007).

L'apertura dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo implica la costruzione di un processo connotato da una tutela effettiva, qual'è richiesta dalla società che si muove nel mondo delle relazioni globali.

L'effettività è la capacità del processo di conseguire risultati nella sfera sostanziale, e ciò per quanto più è possibile (quindi quando non vi ostino sicure preclusioni processuali): ciò ha costituito uno degli obiettivi della codificazione.



Una legge processuale che mira all'economia dei mezzi, che sia semplice e chiara, pone le premesse per affrontare il problema della durata dei giudizi.

Sotto questo profilo il fatto stesso della codificazione rappresenta un significativo passo in avanti verso la maggior chiarezza delle regole processuali.

La ragionevole durata non si consegue, peraltro, senza la cooperazione di tutti i soggetti del processo.

Il giusto processo è stato tradotto, oltre che nel principio della ragionevole durata, nell'essenziale regola della parità delle parti che deve essere effettiva e garantita in ogni stato e grado della controversia.

Il principio ha trovato poi la sua piena espressione nella previsione della prova testimoniale anche nel giudizio di legittimità, che costituisce segno indubbio dell'approdo del processo al giudizio sul rapporto.

La parità delle parti si arricchisce anche di un nuovo contenuto, essendo stato richiamato il tradizionale principio dell'onere della prova, peraltro mitigato dal metodo acquisitivo in relazione all'effettiva disponibilità dei mezzi di prova.

L'economia dei mezzi processuali – funzionale all'effettività ed alla ragionevole durata – si traduce nell'affermazione del principio di sinteticità degli atti.

Il processo amministrativo è così processo di parti, connotato dal principio della domanda e dal dovere di corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

Gli organi della giurisdizione amministrativa.

Il Capo II è dedicato agli organi della giurisdizione amministrativa. Dopo l'esplicitazione che la giurisdizione amministrativa è esercitata dai tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato secondo le norme del presente codice, sono inseriti due articoli sui tribunali amministrativi regionali e sul Consiglio di Stato, in cui è disciplinata la composizione dei collegi giudicanti



ed è fatto rinvio agli Statuti speciali e alle norme di attuazione per quanto riguarda le specifiche previsioni modificative dell'ordinario assetto ordinamentale in alcune regioni a statuto speciale (Sicilia e Trentino–Alto Adige).

La tecnica del mero rinvio alle norme di attuazione costituisce – come si è già detto – necessaria conseguenza della peculiare posizione che hanno nella gerarchia delle fonti tali atti normativi, che non possono essere modificati, e quindi neanche riprodotti in altro testo, senza seguire la speciale procedura prevista per la loro approvazione.

La giurisdizione amministrativa.

Il Capo III, dedicato alla “giurisdizione amministrativa”, si apre con l'articolo che definisce la giurisdizione del giudice amministrativo in ossequio alle norme costituzionali e ai noti principi dettati dalla Corte costituzionale, in particolare nelle sentenze nn. 204 del 2004 e 191 del 2006. In applicazione di tali regole e principi la giurisdizione amministrativa è strettamente connessa all'esercizio (o al mancato esercizio) del potere amministrativo e in tale ambito rientrano in essa le controversie concernenti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente a detto potere.

All'interno di questo perimetro il giudice amministrativo:

- si caratterizza quale giudice naturale della legittimità dell'esercizio del pubblico potere (secondo la definizione utilizzata nella giurisprudenza della Consulta e delle Sezioni Unite della Cassazione) e come tale è il giudice chiamato ad apprestare ogni forma di tutela, anche risarcitoria, agli interessi legittimi;

- nelle particolari materie indicate dalla legge, conosce, pure a fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

Pertanto, in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega il codice insieme definisce e consolida, nel rispetto delle regole e della



giurisprudenza costituzionale, il ruolo del giudice amministrativo nel complessivo funzionamento del servizio giustizia.

Già la norma sulla giurisdizione rende palese che quella innanzi al giudice amministrativo è una tutela piena, nel senso che per le diverse posizioni giuridiche soggettive azionabili innanzi al giudice amministrativo sono esperibili adeguati strumenti di tutela, ivi compresa quella risarcitoria.

Viene così data rilevanza formale anche sul piano normativo al processo di piena attuazione del disegno costituzionale.

Le materie rientranti nella c.d. giurisdizione esclusiva sono indicate dall'art. 133 del codice.

L'art. 7, comma 6, contiene inoltre la previsione relativa alla giurisdizione di merito, rinviando ad una norma contenuta nelle disposizioni finali (art. 134) per la tassativa individuazione delle materie in cui la cognizione si estende al merito dell'esercizio dell'azione amministrativa anche con funzione sostitutiva.

I successivi articoli sono dedicati alla disciplina delle questioni di giurisdizione.

In applicazione del criterio di delega ed in coerenza con i principi del giusto processo si è recepito l'orientamento della Corte di Cassazione sul c.d. giudicato implicito sulla giurisdizione. E infatti, mentre si è ribadito che in primo grado il difetto di giurisdizione può essere rilevato anche di ufficio, si è stabilito che nei giudizi di impugnazione esso è rilevato solo se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che in modo implicito o esplicito abbia statuito sulla giurisdizione.

Si è provveduto ad introdurre una completa disciplina sulla *translatio iudicii*, recependo e specificando quella contenuta all'art. 59, l. n. 69 del 2009. Pur nella diversità – anche nel computo della ragionevole durata del processo – dei giudizi svolti davanti a giurisdizioni distinte, si è pienamente assicurata la salvezza degli effetti processuali e sostanziali della domanda rispetto al



momento in cui è stata proposta, anche se erroneamente introdotta dinanzi a giudice sfornito di giurisdizione.

Peraltro può accadere che l'erronea individuazione del giudice si accompagni anche all'errore sulla situazione giuridica tutelata e quindi sui termini per esercitare il diritto di azione; sicchè, se da un lato si è voluto evitare un abuso della *translatio*, quale meccanismo sanante decadenze ormai verificatesi in modo inescusabile, dall'altro si è prevista la possibilità per il giudice di concedere la rimessione in termini per errore scusabile.

Sempre nella logica della comunicazione tra distinte giurisdizioni è stata fatta salva, in taluni casi e per un termine definito, l'efficacia delle misure cautelari adottate da un giudice diverso da quello munito di giurisdizione.

La competenza.

Il Capo IV è dedicato alla competenza.

Con riferimento alla competenza per territorio, si è chiarito che il criterio ordinario è quello della sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia. Tuttavia tale criterio non opera là dove gli effetti diretti del potere siano individuabili in un ambito diverso; in tal caso la competenza è del tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano. Ciò in linea con il più recente orientamento secondo cui deve in tali ipotesi privilegiarsi il criterio connesso all'ambito territoriale di efficacia diretta del potere esercitato, anche in ragione delle possibili connessioni tra diversi giudizi, nonché per non accrescere oltremodo il carico del TAR del Lazio, sede di Roma, sul quale altrimenti verrebbero a gravare tutte le controversie aventi ad oggetto l'attività delle amministrazioni che hanno sede nella capitale, anche quando tale attività riguardi in via diretta circoscritti ambiti territoriali.

Resta salva la competenza territoriale ancorata alla sede di servizio per i pubblici dipendenti non "privatizzati" e la competenza per il TAR Lazio, sede di Roma, per gli atti ad efficacia diretta ultraregionale e negli altri casi.



È stata altresì introdotta la rilevabilità di ufficio, in sede cautelare, dell'incompetenza; il tribunale amministrativo regionale, infatti, se ritiene di non essere competente non provvede sulla domanda e richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente; tale tribunale può in ogni caso provvedere, nelle more del regolamento, sulle domande cautelari.

Per consentire la più celere definizione della questione di competenza, si è eliminata la valutazione del giudice di primo grado sull'eventuale manifesta infondatezza della questione stessa.

Resta peculiare caratteristica del regime di competenza derogabile la perdurante possibilità di tutte le parti di aderire all'indicazione di competenza contenuta nell'istanza di regolamento – sia proposto dalle parti che richiesto d'ufficio, come può avvenire nei soli casi in cui vi è un'istanza cautelale – con ciò rendendosi definitiva tale indicazione e improcedibile il regolamento.

L'astensione e la ricusazione.

Il Capo V contiene la disciplina dell'astensione, che ricalca quella del codice di procedura civile al quale si fa rinvio.

Anche le cause di ricusazione sono quelle previste dal codice di procedura civile e non si discostano sostanzialmente da quanto previsto per i giudici ordinari. La normativa codifica il diritto vivente formatosi in tale sede.

Si è anche adeguata la disciplina ai principi del giusto processo, prevedendosi che la decisione definitiva sull'istanza di ricusazione spetti a un collegio composto senza la presenza del giudice ricusato.

Gli ausiliari del giudice.

Il Capo VI contiene disposizioni sugli ausiliari del giudice.

Viene dettata una disciplina del verificatore e del consulente tecnico del giudice, quest'ultima analoga a quella dei giudizi innanzi al giudice ordinario.

Viene, inoltre, disciplinata la figura del commissario *ad acta*, che viene qualificato come ausiliario del giudice e non come organo



dell'amministrazione, e tale previsione è coerente con quanto previsto nel Libro IV circa la cognizione, da parte del giudice dell'ottemperanza, di tutte le questioni relative all'esatta esecuzione, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario, risolvendo così un contrasto di giurisprudenza in ordine all'impugnabilità degli atti del medesimo commissario, ormai contestabili innanzi al giudice dell'ottemperanza.

Si è scelto di non istituire un costoso albo dei consulenti diverso da quello previsto dal codice di procedura civile al quale sarà ovviamente sempre possibile fare ricorso, nominando tuttavia all'occorrenza anche esperti che non siano iscritti all'albo, ma che abbiano speciali competenze tecniche.

Parti e difensori.

Nel Titolo II sono stati disciplinate le parti e i difensori.

Innanzitutto, è stato previsto che, nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali, è obbligatorio il patrocinio di un avvocato; nei giudizi davanti al Consiglio di Stato l'avvocato deve essere ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori. La difesa personale viene consentita soltanto nei giudizi in materia di accesso, in materia elettorale, nonché nei giudizi relativi al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

In relazione alla procura alle liti, si è specificato che essa comprende anche quella per proporre motivi aggiunti e ricorso incidentale, salvo che sia diversamente disposto.

Per quanto attiene alle spese del giudizio si è operato il richiamo delle pertinenti disposizioni del codice di procedura civile; inoltre, è stato previsto che il giudice possa condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati.



Azioni e domande.

Il Titolo III contiene le disposizioni sulle azioni e sulle domande che possono essere formulate dalle parti.

Il contraddittorio.

Il Capo I contiene i principi generali in tema di proposizione della domanda e integrazione del contraddittorio.

La disposizione sull'integrità del contraddittorio non modifica l'attuale sistema, secondo cui, nei giudizi di annullamento, l'integrazione del contraddittorio è possibile solo se il ricorrente ha notificato il ricorso, oltre che all'amministrazione, ad almeno un controinteressato. La disciplina generale del Libro I va letta in connessione con quella contenuta nel Libro II, che per l'azione di annullamento specificamente prevede, a pena di decadenza, la notificazione del ricorso ad almeno un controinteressato, nel termine fissato per la proposizione dell'azione.

Le azioni di cognizione.

Il Capo II è relativo alle azioni di cognizione.

Le norme sono state redatte in coerenza con la tradizionale tripartizione delle azioni di cognizione (costitutive, di accertamento e di condanna), ma senza trascurare le specificità dei giudizi amministrativi.

Azione di annullamento

Per l'azione di annullamento ci si è limitati a inserire nel codice il riferimento al termine di sessanta giorni per il suo esercizio e ai tre vizi di legittimità del provvedimento amministrativo.

Azione di condanna

Il codice detta un'articolata disciplina per l'azione di condanna quando risulti necessaria, dopo l'annullamento, una tutela in forma specifica del



ricorrente mediante la modificazione della realtà materiale (condanna ad un *facere*) o sia rimasta inadempita un'obbligazione di pagamento o debba comunque provvedersi mediante l'adozione di ogni altra misura idonea a tutelare la posizione giuridica soggettiva.

Il carattere residuale della condanna atipica ("all'adozione di ogni altra misura idonea a tutelare la posizione giuridica soggettiva") è esplicitato dalla previsione secondo cui deve trattarsi di una misura "non conseguibile con il tempestivo esercizio delle altre azioni"

Azione risarcitoria

Nell'ambito della disciplina sull'azione di condanna (art. 30) i commi 2, 3, 4 e 5 fissano il quadro delle regole applicabili all'azione risarcitoria (che trova collocazione nell'ambito dell'azione di condanna) esperibile contro la pubblica amministrazione per i danni da illegittimo esercizio dell'azione amministrativa e, nei casi di giurisdizione esclusiva, anche per i danni da lesione di diritti soggettivi.

È stato previsto che l'azione di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice esclude i danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'impugnazione, nel termine di decadenza, degli atti lesivi illegittimi.

Si chiarisce poi che, nel caso in cui sussistano i presupposti dell'art. 2058 cod.civ. (ossia qualora tale reintegrazione sia possibile e non eccessivamente onerosa per il debitore) può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica.

Ciò costituisce il definitivo chiarimento del fatto che con la previsione di questo istituto nel processo amministrativo, già avvenuta ad opera del d.lgs. n. 80 del 1998, non si è introdotta un'azione diretta ad ottenere la condanna del

debitore all'adempimento di una obbligazione, né un rimedio in forma specifica per l'attuazione coercitiva del diritto, ma si è inteso estendere al processo amministrativo lo stesso rimedio, di natura risarcitoria, di cui all'art. 2058 cod.civ., al fine di ottenere la diretta rimozione delle conseguenze derivanti dall'evento lesivo attraverso la produzione di una situazione materiale corrispondente a quella che si sarebbe realizzata se non fosse intervenuto il fatto illecito produttivo del danno.

Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente compri di aver subito per l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento è stato previsto che, fintanto che perdura l'inadempimento, non possa decorrere alcun termine per l'esercizio dell'azione risarcitoria, in quanto l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento costituisce un illecito di carattere permanente, in relazione al quale non vi è alcuna ragione di certezza delle posizioni giuridiche che giustifichi il consolidamento di una (illecita) situazione di inerzia.

Il termine di decadenza inizia a decorrere solo al momento in cui tale situazione di inadempimento viene meno. Fino a quando permane l'inadempimento, si è quindi stabilito di non assoggettare l'azione neanche al termine di prescrizione, la cui decorrenza era invece in precedenza prevista, anche in situazioni di persistenza dell'inerzia, dall'art. 2-*bis* della l. n. 241 del 1990, che è stato pertanto abrogato.

Azione avverso il silenzio

Si è mantenuta la rilevanza autonoma per l'azione avverso il silenzio, che ha ad oggetto l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere e che ha un'importante specifica tradizione nel processo amministrativo.

L'azione è diretta alla declaratoria dell'obbligo di provvedere ed è proponibile senza diffida, dopo il decorso del termine di conclusione del procedimento, entro il termine di un anno, non ravvisandosi in questo caso l'esigenza di omogeneizzazione dei termini a sessanta o centoventi giorni che



connota le altre azioni, trattandosi di istituto sostanzialmente già consolidato nell'esperienza giudiziaria.

Pluralità delle domande

È disciplinato il cumulo delle azioni e la prevalenza – con alcune eccezioni - del rito ordinario in caso di soggezione delle azioni cumulate a riti diversi.

È, inoltre, chiarito che spetta al giudice qualificare la domanda, al di là del *nomen* utilizzato dalle parti, essendo possibile anche la conversione delle azioni; ciò al fine di facilitare la concentrazione delle azioni o il passaggio da un'azione all'altra, avendo sempre riguardo al contenuto sostanziale delle stesse.

Pronunce giurisdizionali.

Il Titolo IV riguarda le pronunce del giudice e contiene, oltre all'elencazione dei tipi (sentenze, ordinanze e decreti), l'indicazione dei poteri del giudice nelle sentenze di merito.

È stato escluso che il giudice possa pronunciare in relazione a poteri amministrativi ancora non esercitati e ciò al fine di evitare domande dirette ad orientare l'azione amministrativa *pro futuro*, con palese violazione del principio della divisione dei poteri. È stato altresì previsto che quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se c'è interesse ai fini risarcitori.

Tra le sentenze di merito è stata inclusa la cessazione della materia del contendere, che contiene un accertamento (di merito) dell'avvenuta soddisfazione della pretesa azionata e differisce quindi dalle sentenze di rito, indicate nell'art. 46.

Con riguardo all'errore scusabile è stato precisato che la rimessione in termini può essere anche disposta d'ufficio in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto.



Disposizioni di rinvio.

Il Titolo V contiene soli due articoli: un rinvio definito interno per l'applicabilità delle disposizioni del processo di primo grado alle impugnazioni e ai riti speciali, se non espressamente derogate e un rinvio definito esterno per l'applicabilità, per quanto non disciplinato dal codice, delle disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili o espressione di principi generali. Viene, peraltro, operato un rinvio espresso alle norme sulle notificazioni degli atti in materia civile.



LIBRO II (PROCESSO AMMINISTRATIVO DI PRIMO GRADO)

Il Libro II, recante la disciplina del processo di primo grado, è diviso in nove Titoli.

Disposizioni generali.

Il Titolo I è dedicato alle disposizioni generali e disciplina la proposizione del ricorso principale, la costituzione delle parti e il ricorso incidentale.

Sono disciplinati partitamente: il contenuto minimo del ricorso con cui la domanda di parte è portata alla cognizione del giudice; i soggetti destinatari della notificazione di tale atto; il ricorso incidentale e la proposizione di motivi aggiunti; le ipotesi di nullità e irregolarità del ricorso, con previsione per queste ultime della rinnovabilità dell'atto, nonché la rinnovazione della notificazione non andata a buon fine per fatto non imputabile alla parte richiedente.

Nelle controversie in cui si fa questione di diritti soggettivi è stata introdotta la domanda riconvenzionale dipendente da titoli già dedotti in giudizio, la cui disciplina segue quella del ricorso incidentale.

Una specifica disposizione è dedicata ai motivi aggiunti: i ricorrenti, principale e incidentale, possono addurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già spiegate. Rispetto alla disciplina previgente è stato eliminato il riferimento alle "stesse parti", che aveva creato non pochi problemi in sede applicativa, accogliendo l'interpretazione giurisprudenziale che consentiva l'impugnazione di un provvedimento nuovo con lo strumento dei motivi aggiunti anche nei casi in cui le parti della nuova impugnazione non coincidessero con quelle dell'atto introduttivo del giudizio.

La scelta di fondo è stata quella di individuare nel ricorso introduttivo, nel ricorso incidentale e nei motivi aggiunti gli strumenti, assistiti da analoga disciplina, con i quali innanzi al giudice amministrativo possono essere



introdotte, anche da parti diverse ma in posizione di assoluta parità davanti al giudice, le azioni previste e disciplinate dal codice.

È stato disciplinato l'istituto dell'intervento, prevedendo altresì quello per ordine del giudice.

Merita di essere ricordata la disposizione generale relativa al termine ed alle modalità di deposito di tutti gli atti del processo amministrativo. Questa disposizione ha unificato le modalità di svolgimento di un incombente che, in passato, era disciplinato in modo eterogeneo per ogni specifica tipologia di atto processuale. Il termine generale è ora di trenta giorni, decorrenti dal completamento dell'ultima notificazione dell'atto da depositare. Nondimeno (in conformità con l'insegnamento di Corte costituzionale 12 aprile 2005, n. 154) si è precisato che il richiedente può depositare l'atto anche prima che la notificazione si sia perfezionata per il destinatario, evitando così ogni decadenza; ma, in tal caso, la procedibilità dell'atto depositato è condizionata all'ulteriore deposito del documento comprovante il perfezionamento della notificazione per il suo destinatario, senza però che tale ulteriore deposito sia assoggettato ad alcun termine (il richiamo, in proposito, è ai principi posti da Corte costituzionale 25 maggio 2004, n. 153).

Per quanto riguarda la costituzione delle parti intimiate, sono stati ribaditi i termini, ordinatori, già in atto previsti, nonché l'obbligo dell'amministrazione di produrre tutti gli atti del procedimento; in difetto, potrà darsi adito alle attività istruttorie di cui al Titolo III.

Una specifica disposizione riguarda la soluzione dei conflitti di competenza tra la sede centrale e le sezioni staccate del tribunale amministrativo regionale, rimessa al presidente del tribunale.

È stata introdotta una disciplina per il giudizio trasposto davanti al tribunale amministrativo regionale a seguito di opposizione dei soggetti intimati con ricorso straordinario.

Con riferimento all'integrazione del contraddittorio, se ne è esclusa, per ragioni di economia processuale, la necessità nei casi in cui il ricorso risulti



manifestamente irricevibile, inammissibile o infondato con sentenza resa in forma semplificata.

Con riferimento alla corretta instaurazione del contraddittorio nei giudizi di annullamento, ha trovato conferma la disciplina previgente sulla necessità di notificare il ricorso, nel termine di decadenza, sia all'amministrazione emanante che almeno a uno degli eventuali controinteressati.

Anche per quanto attiene all'azione di condanna – che nel codice ha trovato sistematizzazione – si è mantenuto il litisconsorzio necessario con i beneficiari, ove esistenti, dell'atto di cui il ricorrente assume l'illegittimità e in dipendenza della quale propone la domanda risarcitoria. Ciò si pone in linea, da un lato, con la consueta presenza nel giudizio amministrativo, accanto all'amministrazione convenuta, del beneficiario del suo atto (sicché, in sostanza, si è inteso confermare anche in questo nuovo ambito tale tradizionale strutturazione soggettiva del processo); dall'altro lato, si vuol provocare la formazione del giudicato sull'illegittimità dell'atto anche nei confronti dei suoi eventuali beneficiari (sicché, almeno per tale profilo, non potrà più essere contestato in altra sede l'eventuale ricorso all'autotutela); l'opzione in parola, infine, risulta coerente con alcune suggestioni interpretative e sistematiche, seppur ancora generiche, di origine sia comunitaria che interna (c.f.r., quanto alle prime, il 21° “considerando” della direttiva comunitaria 11 dicembre 2007, n. 2007/66/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53, a sua volta trasfuso, quanto ai profili processuali, nel presente codice; nonché, quanto alle seconde, la decisione di C.G.A.R.S. n. 600 del 2008).

Tuttavia in questo caso – a differenza di quanto è previsto per l'azione di annullamento – il ricorrente non rischia di incorrere in alcuna decadenza per omessa notificazione del ricorso ai litisconsorti necessari, purché integri il contraddittorio nei loro confronti nel termine a tal fine assegnatogli anche d'ufficio dal giudice.

Sotto altro aspetto, si è specificato che, diversamente dall'interveniente volontario che subisce il processo nello stato in cui si trova, il litisconsorte



necessario pretermesso non è mai pregiudicato dagli atti anteriormente compiuti, di cui può dunque ottenere il riesame allorché sia evocato in giudizio.

Una specifica disposizione riconosce carattere perentorio a tutti i termini assegnati dal giudice, salvo diversa indicazione da parte di quest'ultimo. Sempre a proposito dei termini, si è reiterata in modo pressoché integrale la disciplina dell'art. 155 cod. proc. civ., ma con specifica considerazione di quelli a ritroso e con esclusione, solo per questi ultimi, dell'equiparazione del sabato ai giorni festivi, diversamente da quanto previsto dal quinto comma della citata disposizione. L'equiparazione del sabato ai giorni festivi è stata peraltro esclusa con riferimento a taluni procedimenti elettorali particolarmente accelerati.

Si è poi confermata la possibilità di abbreviazione dei termini, con il limite del loro dimezzamento e la riduzione proporzionale dei termini per le difese della relativa fase a tutela dell'effettività del diritto difesa.

Procedimento cautelare.

Il Titolo II è dedicato al procedimento cautelare, disciplinato in modo da garantire una posizione di equilibrio tra le parti, rafforzando dunque la garanzia del contraddittorio e, al contempo, salvaguardando le esigenze di tempestività della tutela cautelare.

Per tale procedimento – strutturato su una fase collegiale ordinaria, sempre passibile di anticipazione presidenziale monocratica – è stata introdotta un'articolata e armonica disciplina, per la prima volta completa.

La previa presentazione di istanza di fissazione dell'udienza per la discussione del merito è stata elevata a condizione di procedibilità dell'azione cautelare, salvo che per i casi di fissazione d'ufficio dell'udienza di merito.

Sulla domanda cautelare, il collegio pronuncia alla prima camera di consiglio utile, dopo che siano decorsi venti giorni dal perfezionamento dell'ultima sua notificazione ai soggetti intimati, nonché dieci giorni dal suo deposito presso la segreteria del giudice adito; in questo modo è dato agli intimati un adeguato termine a difesa.



Il criterio automatico di individuazione della data della camera di consiglio (ossia la prima udienza in calendario dopo la scadenza di ambo i predetti termini) non rende necessaria una specifica comunicazione della data di trattazione dell'istanza cautelare alle parti costituite, le quali ne acquisiscono diretta cognizione sin dal momento della loro costituzione in giudizio, mediante verifica *ex actis* delle date di deposito dell'istanza cautelare e della sua notificazione alle altre parti, nonché confrontando tali date con il calendario delle udienze dell'ufficio giudiziario.

Correlativamente – per esigenze di disciplina del contraddittorio – si è introdotto un termine (fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio) per il deposito di memorie e documenti; successivamente, è ancora ammessa fino all'udienza la costituzione in giudizio delle parti, ma in tal caso esse devono svolgere le proprie difese in forma orale, potendo essere autorizzate solo per gravi ed eccezionali ragioni al deposito di documenti, ma non di scritti difensivi.

È stata prevista in via generale la possibilità che il giudice, in sede di esame della domanda cautelare, provveda a fissare la trattazione di merito del ricorso quale meccanismo idoneo a risolvere in tutto o in parte le esigenze poste a base della richiesta cautelare.

In ogni caso, l'ordinanza concessiva di misure cautelari deve contenere la fissazione della data di discussione del merito. Tale previsione, chiaramente volta a prevenire casi di misure cautelari indefinitamente efficaci senza essere mai riassorbite dalla sentenza di merito, si coniuga con la necessaria preventiva presentazione della domanda di fissazione di udienza e con la previsione della sua irrevocabilità. Pur essendo previsti, in materia, poteri sollecitatori e parzialmente sostitutivi del giudice di appello, la data dell'udienza dovrà essere in ogni caso fissata dal giudice di primo grado.

In ordine alle misure cautelari monocratiche, è previsto un rafforzamento della fase presidenziale, che si conclude con il decreto che concede o nega la misura cautelare in attesa della pronuncia del collegio. È stato configurato



anche un potenziale contraddittorio, sia pure embrionale, davanti al presidente che, ove lo ritenga necessario, prima di pronunciarsi può sentire le parti che si siano rese disponibili, avendo ricevuto la notifica dell'istanza di cautela monocratica.

Il decreto presidenziale è sempre revocabile fino alla pronuncia collegiale, e perde comunque efficacia se il collegio non provvede sulla domanda cautelare alla camera di consiglio prevista dalla legge (ossia a quella immediatamente successiva alla scadenza dei predetti termini dalle notifiche e dal deposito).

In attuazione della legge delega è stata poi generalizzata la tutela presidenziale monocratica *ante causam*, sostanzialmente strutturata in modo analogo, ma ancorata a presupposti di eccezionale gravità e urgenza, tali da non consentire neanche la previa redazione e notificazione del ricorso.

Specifiche disposizioni riguardano, infine: il regolamento delle spese del procedimento cautelare, con esiti potenzialmente autonomi rispetto a quelli del giudizio di merito; il procedimento per l'esecuzione delle misure cautelari concesse; il giudizio cautelare di appello; la definizione immediata del giudizio di merito in sede cautelare, sotto la condizione minima, a garanzia dell'effettività del contraddittorio, che siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso.

È stato infine esplicitato che il giudice adito può concedere misure cautelari solo se ritiene sussistente la propria competenza, altrimenti dovendo richiedere d'ufficio il regolamento di quest'ultima. La verifica, in proposito, è demandata agli analoghi poteri ufficiosi del giudice dell'appello cautelare.

I mezzi di prova e l'attività istruttoria.

Il Titolo III è dedicato ai mezzi di prova, con puntuale disciplina della verifica e della consulenza tecnica d'ufficio, che possono essere ordinate solo dal collegio e necessariamente demandate ad ausiliari ovvero a organi o enti estranei al giudizio.



Di rilievo è anche l'introduzione della prova testimoniale in forma scritta.

Ogni altra attività istruttoria può essere svolta, anche prima dell'udienza, dal presidente o da un magistrato all'uopo delegato mentre, in sede di esame dell'eventuale domanda cautelare, lo stesso collegio può disporre gli opportuni incumbenti istruttori.

Riunione, discussione e decisione dei ricorsi.

Il Titolo IV è dedicato alla riunione, discussione e decisione dei ricorsi.

Si è disciplinata la fissazione del ricorso, che deve essere chiesta da una delle parti con apposita istanza, non revocabile, da presentare entro il termine massimo di un anno dal deposito del ricorso medesimo.

La pendenza del termine per la proposizione del regolamento di competenza non impedisce la fissazione dell'udienza, né la decisione della causa, salvo che nel termine di legge sia documentata dalla parte interessata la già avvenuta proposizione dell'istanza di regolamento.

È stata inoltre creata una corsia preferenziale per quei ricorsi che, anche a seguito di rinuncia ad altri motivi o eccezioni e sempre che le parti concordino sui fatti di causa, vertano in definitiva su un'unica questione di diritto. La norma risponde alla plurima esigenza di concorrere all'eliminazione dell'arretrato e di rallentare l'ulteriore formazione; nonché di permettere la più sollecita formazione di un'interpretazione giurisprudenziale sulle nuove questioni di massima che le parti ritengano utili a orientare le loro ulteriori attività non solo processuali.

Sono stati riconsiderati tutti i termini dilatori che precedono lo svolgimento dell'udienza di merito, a partire dalla comunicazione alle parti della sua fissazione e dalla nomina del giudice relatore, per finire con quelli per il deposito di memorie, documenti e note di replica (che costituiscono un ulteriore elemento di novità nel processo amministrativo).



Per esigenze di tutela del contraddittorio e in conformità a quanto previsto dal codice di procedura civile, al fine di evitare che la causa sia decisa sulla base di una questione non discussa in contraddittorio dalle parti, si è fatto obbligo al giudice di segnalare a queste ultime ogni questione che ritenga di rilevare d'ufficio, assicurando così su di essa un effettivo contraddittorio, secondo i casi orale o scritto. L'indicazione a verbale della questione rilevata d'ufficio in udienza realizza formalmente il contraddittorio nei confronti di tutte le parti, comprese quelle che abbiano scelto di non presenziare all'udienza.

È stata mantenuta la possibilità di redigere sentenze in forma semplificata, che hanno utilmente e significativamente concorso, negli ultimi anni, all'aumento di produttività della giustizia amministrativa.

Specifiche disposizioni regolano, infine, la deliberazione della sentenza, recependo consolidate prassi formatesi sul punto.

Incidenti nel processo.

Il Titolo V è dedicato agli incidenti nel processo (incidente di falso, sospensione e interruzione).

In particolare è stata disciplinata la proposizione della querela di falso, che resta di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, e la correlata prosecuzione del giudizio, condizionata solo al tempestivo deposito della sentenza che ha deciso sulla querela.

Sono state considerate le diverse ipotesi di sospensione del giudizio ed è stata codificata l'appellabilità delle ordinanze emesse ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ., con applicazione del rito camerale.

Il termine per la riassunzione del giudizio sospeso o interrotto è stato fissato in novanta giorni, in conformità a quanto previsto dal codice di procedura civile.

Estinzione e improcedibilità.



Nel Titolo VI è disciplinata, seconda la tradizione del processo amministrativo, la perenzione. Questa si verifica se, nel corso di un anno, non sia compiuto alcun atto di procedura. Sul punto, si è infatti deciso di ridurre ad un anno il termine biennale previsto dalla normativa vigente, al fine di limitare il periodo di quiescenza dei giudizi.

Una specifica considerazione è stata riservata ai ricorsi ultraquinquennali, imponendo una verifica della perduranza dell'interesse al giudizio dopo il decorso di un quinquennio dalla *vocatio iudicis*. In tal caso, la perenzione si verifica qualora, a seguito di apposito avviso trasmesso dalle segreterie degli organi giudiziari, non sia presentata, entro centottanta giorni, una nuova istanza di fissazione di udienza sottoscritta dalla parte personalmente e dal suo difensore.

È stata altresì disciplinata la rinuncia, prevedendo che essa debba essere notificata alle altre parti almeno dieci giorni prima dell'udienza. Se le parti che potrebbero avere interesse alla prosecuzione non si oppongono, il processo si estingue. Per le ipotesi di rinuncia, è stata introdotta la possibilità di disporre la compensazione delle spese, in alternativa al loro accollo al rinunziante.

Per le declaratorie di estinzione e di improcedibilità del giudizio è stato previsto un rito sommario definito con decreto, con possibilità di opposizione da parte di chi vi abbia interesse e, in tal caso, con decisione collegiale.

Correzione di errore materiale dei provvedimenti del giudice.

Il Titolo VII riguarda il procedimento di correzione degli errori materiali contenuti nei provvedimenti del giudice. La correzione è disposta in camera di consiglio con decreto sull'accordo di tutte le parti o, in caso contrario, con ordinanza nel loro contraddittorio. All'esito del procedimento la correzione è materialmente apportata dal segretario mediante annotazione in calce o a margine dell'originale del provvedimento corretto.



Il Titolo VIII si occupa delle udienze pubbliche e dei procedimenti in camera di consiglio, introducendo per questi ultimi un'espressa disciplina modellata su quella ordinaria, ma con riduzione di termini e formalità.

Il rito camerale è previsto, fra l'altro, per i giudizi cautelari e per la relativa esecuzione, nonché per quelli sul silenzio, sull'accesso e di ottemperanza.

Si è specificato che, in ogni caso, l'erronea trattazione in pubblica udienza non può mai costituire motivo di nullità della decisione.

Sentenza.

Il Titolo IX disciplina, infine, la redazione della sentenza, con l'espressa indicazione del contenuto e dei termini; se ne prevede anche la pubblicità, come mezzo eventuale di riparazione anche parziale dei danni.



LIBRO III (IMPUGNAZIONI)

Il Libro terzo, sulle “Impugnazioni”, si compone di 21 articoli, divisi in cinque Titoli.

Le impugnazioni in generale.

Il Titolo I, su “Le impugnazioni in generale”, indica i mezzi di impugnazione delle sentenze dei giudici amministrativi e contiene le disposizioni generali riguardanti i termini, il luogo e il deposito delle impugnazioni, le parti del giudizio di impugnazione, le impugnazioni avverso la medesima sentenza, l'intervento nel giudizio di impugnazione, le misure cautelari e il deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Non viene prevista una specifica disciplina degli altri profili comuni ai procedimenti di impugnazione avuto riguardo alle disposizioni di rinvio previste nel Libro I, che rendono applicabili ai giudizi di impugnazione le disposizioni previste per il giudizio di primo grado e le disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili.

Per quanto riguarda i termini, è stabilito per la proposizione delle impugnazioni un termine breve di sessanta giorni in luogo di quello di trenta giorni previsto dal codice di procedura civile per appello, revocazione e opposizione di terzo revocatoria.

Il termine lungo di impugnazione è stabilito in sei mesi in conformità all'art. 327 cod. proc. civ., come modificato dall'art. 46, comma 17, l. n. 69 del 2009.

Quanto al luogo di notificazione dell'impugnazione, il caso, che ha generato oscillazioni giurisprudenziali, in cui la notificazione abbia esito negativo a causa del trasferimento del domiciliatario di cui l'impugnante non abbia avuto conoscenza legale viene disciplinato in base ai principi enunciati dalla Corte di Cassazione e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 13 del 1999, quale nel senso che l'esito negativo della



notificazione non può ricadere sulla parte che abbia diligentemente cercato di effettuarla nel luogo risultante dalla formale dichiarazione della controparte.

In questo caso, la notificazione dell'impugnazione può aver luogo entro il termine perentorio fissato dal giudice per il suo completamento o per la rinnovazione.

Quanto al deposito delle impugnazioni, si dispone innovativamente che all'impugnante è sufficiente produrre una copia anche non autentica della sentenza impugnata, in considerazione della estrema facilità di reperirne il testo sul sito ufficiale, il che fa presumere con ragionevole certezza che il testo prodotto sia conforme a quello reale.

Quanto alle parti del giudizio di impugnazione, si prevede che, nelle cause inscindibili, nelle quali sono parti in primo grado, oltre al ricorrente e all'ente che ha emesso l'atto impugnato, anche uno o più controinteressati, l'impugnazione sia notificata a tutte le parti in causa. In difetto, il contraddittorio deve essere integrato.

Nei casi in cui il ricorso di primo grado sia stato proposto da una pluralità di ricorrenti che potevano agire separatamente e che siano rimasti soccombenti, la riproposizione della pretesa di primo grado, da parte di alcuni di essi, comporta l'onere di notificazione dell'impugnazione alla sola parte vincitrice, e non anche agli altri soccombenti che non abbiano impugnato.

Viene altresì esplicitato il principio, consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui la parte cui il soccombente ha l'onere di notificare l'impugnazione entro il termine di decadenza deve essere una delle parti vincitrici in primo grado, salvo il potere del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle altre parti entro un termine perentorio.

Per esigenza di economia processuale, come nel giudizio di primo grado, il giudice dell'impugnazione, quando ritiene l'impugnazione manifestamente priva di un presupposto processuale o manifestamente infondata, può pronunciare la sentenza che definisce la lite senza ordinare l'integrazione del



contraddittorio nei confronti delle parti pretermesse che sarebbero interessate a contraddire.

La disciplina sulle impugnazioni avverso la medesima sentenza si ispira alle previsioni degli art. 333, 334 e 335 cod. proc.civ..

Allo scopo di risolvere contrasti di giurisprudenza, l'impugnazione incidentale tardiva, conformemente alla sua natura di "ritorsione", viene ammessa anche contro capi autonomi della sentenza: essa però, secondo la disciplina propria dell'impugnazione incidentale tardiva, perde efficacia se l'impugnazione principale è dichiarata inammissibile.

Per risolvere una questione dubbia si prevede altresì che, nel caso di mancata riunione di più impugnazioni autonome proposte ritualmente, cioè senza che alla parte impugnante fosse stata previamente notificata l'impugnazione dell'altra parte o delle altre parti, la decisione di una delle impugnazioni non rende improcedibili le altre: queste infatti non incorrono nella decadenza di cui all'art. 333 cod. proc.civ. prevista per il caso in cui le parti alle quali sia stata notificata l'impugnazione non osservino l'onere di proporre le loro impugnazioni in via incidentale in un unico processo. Spetterà poi al giudice dell'impugnazione accertare se il primo giudicato che si forma sia opponibile agli altri impugnanti, a seconda che essi siano o non siano stati parti in quel giudizio.

Quanto all'intervento nel giudizio di impugnazione, esso è considerato ammissibile da parte di chi vi abbia interesse.

Circa le misure cautelari, si stabilisce che il giudice della impugnazione disponga misure cautelari, anche con decreto, in coerenza con i principi enunciati nel Libro II per il giudizio cautelare di primo grado.

In vista dell'esigenza di assicurare uniformità alla giurisprudenza del Consiglio di Stato viene confermata la peculiare funzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria.



Si prevede che il deferimento della controversia all'Adunanza Plenaria possa essere disposto dalla sezione cui è assegnato il ricorso o dal presidente del Consiglio di Stato.

Allo scopo di assicurare la ragionevole durata del processo evitando decisioni frazionate della lite, si prevede che l'Adunanza Plenaria decida l'intera controversia.

Inoltre, in conformità a quanto stabilito dall'art. 363 cod. proc.civ. ed in coerenza con la natura delle giurisdizioni superiori, viene previsto che l'Adunanza Plenaria, nei casi in cui definisce il giudizio con una sentenza di rito, possa enunciare comunque il principio di diritto nell'interesse della legge.

L'appello.

Il Titolo II, concernente "L'appello", prevede la competenza del Consiglio di Stato e quella del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana.

Viene disciplinato il contenuto del ricorso in appello, stabilendo, in conformità all'art. 342 cod. proc.civ., che esso deve contenere specifiche censure contro i capi della sentenza gravata.

Viene prevista la decadenza delle domande e delle eccezioni non esaminate o dichiarate assorbite nella sentenza di primo grado, se non espressamente riproposte nell'atto di appello.

Con disposizione innovativa, inoltre, per la riproposizione delle domande e delle eccezioni formulate dalle parti diverse dall'appellante viene imposto, a tutela del contraddittorio, un termine perentorio coincidente con quello della relativa costituzione in giudizio.

La legittimazione a proporre appello è attribuita alle sole parti formali del giudizio di primo grado.

Tenuto conto dei principi enunciati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 2 del 1996, si prevede la legittimazione ad appellare dell'interveniente solo se titolare di una posizione giuridica autonoma.



Viene ammessa la riserva facoltativa di appello, prevista in via generale dell'art. 340 cod. proc. civ..

Si dispone che al processo amministrativo di appello si applicano regole corrispondenti a quelle previste dall'art. 345 cod. proc.civ. sia per le nuove domande – con salvezza di quelle aventi ad oggetto accessori maturati dopo la sentenza appellata – sia per le eccezioni non rilevabili d'ufficio.

Si è tenuto così conto dei principi enunciati dall'Adunanza Plenaria con le decisioni n. 14 e 15 del 2004, che hanno considerato applicabile l'art. 345 quando l'amministrazione soccombente proponga per la prima volta con l'atto di appello l'eccezione di prescrizione.

La disciplina sull'ammissione di nuovi mezzi di prova e sulla produzione di nuovi documenti è conforme a quella dell'art. 345, comma 3, cod. proc.civ..

Si consente peraltro la proposizione di motivi aggiunti in grado di appello nel caso in cui l'appellante sia venuto a conoscenza di documenti non prodotti nel corso del giudizio di primo grado da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti amministrativi già impugnati in primo grado. Tale disposizione si ispira ai principi di effettività e di concentrazione della tutela. Resta fermo il principio per cui nei confronti degli ulteriori provvedimenti amministrativi emessi o conosciuti nelle more del giudizio di appello va proposto un separato ricorso di primo grado.

Si prevede che di regola la controversia è definita in grado di appello, tranne casi tassativi in cui va disposta la rimessione al primo giudice.

Per consentire il rispetto del principio del doppio grado del giudizio, la rimessione ha luogo tassativamente nei casi in cui la sentenza è stata resa a contraddittorio non integro o con violazione del diritto alla difesa e quando la domanda non è stata esaminata per l'errata declaratoria di difetto di giurisdizione, di competenza o di perenzione o estinzione del giudizio.

In coerenza con le esigenze di celerità del processo, si dispone che, quando è appellata una sentenza che ha declinato la giurisdizione o la competenza, si segue il procedimento in camera di consiglio e questa è fissata

entro il termine di trenta giorni dalla scadenza dei termini stabiliti per la costituzione delle parti. Infatti, la sentenza gravata o è confermata, con prosecuzione del giudizio innanzi al giudice munito della giurisdizione ovvero della competenza, oppure è riformata, e in tal caso è disposta con celerità la rimessione al primo giudice.

La revocazione.

Il Titolo III, su “La revocazione”, disciplina i casi e i modi rinviano agli artt. 395 e 396 cod. proc.civ..

In applicazione del principio della prevalenza dell'appello, in quanto rimedio a critica libera, sulla revocazione, si chiarisce che contro la sentenza di primo grado la revocazione è proponibile se i motivi non possono essere dedotti con l'appello (revocazione straordinaria nei casi in cui il fatto revocatorio è stato conosciuto dopo la scadenza dei termini per l'appello).

In conformità all'art. 403 cod. proc.civ., per la sentenza emessa nel giudizio di revocazione non è consentita la revocazione.

L'opposizione di terzo.

Il Titolo IV, su “L'opposizione di terzo”, tiene conto dei principi formulati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 177 del 1995 e della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Si prevede che sia legittimato all'impugnazione un terzo titolare di una posizione autonoma e incompatibile. Viene così superata la giurisprudenza del giudice amministrativo che, in carenza di una disciplina dell'opposizione di terzo, ammetteva l'appello anche di chi non fosse stato parte del giudizio di primo grado.

Il pregiudizio che legittima all'impugnazione può concernere diritti soggettivi o interessi legittimi.

È ammessa anche l'opposizione di terzo revocatoria, quando la sentenza sia effetto di dolo o collusione a danno degli aventi causa e dei creditori di una



delle parti, in conformità a quanto previsto dall'art. 404, comma 2, cod. proc.civ..

La competenza viene attribuita al giudice che ha emesso la sentenza impugnata.

Viene disciplinato altresì il caso di concorso dell'appello della parte e dell'opposizione di terzo, affermando il principio della prevalenza dell'appello e stabilendo che in tal caso il terzo deve proporre le sue domande non con l'opposizione di terzo, ma mediante intervento (litisconsortile autonomo) nel giudizio di appello.

Il ricorso per cassazione.

Il Titolo V, su "Il ricorso per cassazione", richiama il rimedio analiticamente disciplinato dal codice di procedura civile, riproducendo la disposizione dell'art. 111, comma 8, della Costituzione, secondo cui le sentenze del Consiglio di Stato possono essere impuginate per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

In conformità alla legge di delega, viene disposto che, in caso di proposizione del ricorso per cassazione, le misure cautelari siano pronunciate dallo stesso Consiglio di Stato.



LIBRO IV (OTTEMPERANZA E RITI SPECIALI)

Il Libro IV reca la disciplina dell'ottemperanza e dei riti speciali ed è diviso in cinque Titoli.

Giudizio di ottemperanza.

Il Titolo I è dedicato al giudizio di ottemperanza, la cui disciplina è stata elaborata alla luce delle vigenti disposizioni nonché dell'elaborazione giurisprudenziale.

Nella vigente disciplina, tale giudizio ha natura di cognizione e di esecuzione, con giurisdizione estesa al merito.

La delega consente di:

- 1) riordinare i casi di giurisdizione estesa al merito, eliminando le ipotesi non più attuali;
- 2) riordinare i riti speciali;
- 3) razionalizzare e se del caso ridurre i termini delle azioni davanti al giudice amministrativo;
- 4) tener conto dell'elaborazione della giurisprudenza delle giurisdizioni superiori.

Sulla scorta di tali principi di delega, si è ritenuto di riassetto la vigente disciplina come segue.

Innanzitutto, è stata mantenuta la configurazione del giudizio di ottemperanza come giudizio nel quale è sempre necessaria, per l'intera durata nel processo, la presenza del giudice, che ha il compito di dare attuazione concreta ai precetti contenuti nella sentenza da eseguire.

È stato di conseguenza mantenuto l'attuale ambito del giudizio di ottemperanza, per conseguire l'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, siano o meno esse passate in giudicato, e per conseguire l'esecuzione dei giudicati del giudice ordinario, nonché di quei giudici speciali per i quali non sia previsto il rimedio dell'esecuzione davanti ad essi; infine, è



stata aggiunta, su specifica richiesta di uno dei soggetti consultati, la possibilità di utilizzare l'azione di ottemperanza per conseguire l'esecuzione dei lodi arbitrali divenuti inoppugnabili. Ovviamente per l'esecuzione delle sentenze dei giudici ordinari e speciali e dei lodi arbitrali divenuti inoppugnabili, presupposto indispensabile è che sia stata parte del giudizio una pubblica amministrazione o un soggetto ad essa equiparato.

È stato mantenuto, nelle sue linee essenziali, il vigente criterio di riparto di competenza tra tribunali amministrativi regionali e Consiglio di Stato.

È stata prevista la notificazione del ricorso per ottemperanza prima del suo deposito, già nella prassi richiesta, in ossequio al principio del contraddittorio, affermato dalla Corte costituzionale anche con riguardo al giudizio di ottemperanza.

L'introduzione della previa notificazione del ricorso per ottemperanza ha reso non più necessario l'adempimento, finora prescritto, della previa diffida e messa in mora. Tale adempimento rimane, pertanto, una facoltà rimessa alla scelta della parte.

È stata unificata la disciplina del giudizio di ottemperanza per le sentenze passate in giudicato e del giudizio di esecuzione delle sentenze di primo grado e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo. Si è però specificato che quando viene ordinata l'esecuzione di un provvedimento giurisdizionale non passato in giudicato, il giudice determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione, e provvede di conseguenza tenendo conto degli eventuali effetti prodotti.

Considerata la storica natura "mista" del giudizio di ottemperanza, che non è pura esecuzione, ma presenta fisiologici momenti di cognizione, si è ritenuto di poter consentire la concentrazione nell'ambito del giudizio di ottemperanza di azioni cognitive connesse, per evidenti ragioni di economia processuale.

In particolare, anzitutto confluiscono necessariamente nel giudizio di ottemperanza tutte le questioni di inesecuzione, elusione, violazione del



giudicato, oltre che tutte le questioni che insorgono nel corso del giudizio a seguito degli atti del commissario *ad acta*.

Sono state tradotte in norme positive le regole pretorie in tema di commissario *ad acta* e di regime giurisdizionale dei relativi atti, di cui conosce il giudice dell'ottemperanza. In tal modo si pone fine alle dispute e disquisizioni sulla necessità di distinguere violazione ed elusione del giudicato, atti autonomi e atti dipendenti dal giudicato, al fine della proposizione di un'autonoma azione di cognizione o di un'azione di ottemperanza. Una volta che vi è una sentenza che ha dettato la regola del caso concreto, ogni provvedimento successivo va rapportato al giudicato e sindacato nel giudizio di ottemperanza.

In secondo luogo, è stata prevista la facoltà di proporre nel giudizio in esame anche le domande risarcitorie per i danni derivanti dalla mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato, ovvero quando l'esecuzione di quest'ultimo sia impossibile o eccessivamente onerosa.

Ancora, è possibile proporre nel giudizio di ottemperanza per la prima volta la connessa domanda di risarcimento del danno derivante dall'illegittimità del provvedimento.

Infine, è stata prevista la possibilità di promuovere il giudizio di ottemperanza anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza; in tal caso la legittimazione attiva spetta, evidentemente, anche alla pubblica amministrazione tenuta all'ottemperanza.

È stato previsto un rito celere in camera di consiglio, disciplinato in termini generali nel Libro II.

Il giudizio di ottemperanza viene definito con sentenza in forma semplificata.

È stato riprodotto l'art. 614-bis, comma 1, cod. proc.civ., come novellato dalla l. n. 69 del 2009, a tenore del quale, salvo che ciò sia manifestamente iniquo e non sussistano altre ragioni ostative, il giudice dell'ottemperanza fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni



violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo.

Riti speciali mantenuti, introdotti *ex novo* o eliminati.

In materia di riti speciali, in ossequio ai criteri della legge delega, si è proceduto ad una sensibile riduzione e accorpamento degli stessi, con eliminazione di riti superflui o desueti nell'applicazione pratica.

In sintesi sono stati confermati sette riti speciali e sono stati introdotti due nuovi.

Sono stati confermati i seguenti riti speciali:

- 1) quello in materia di accesso ai documenti amministrativi;
- 2) quello avverso il silenzio inadempienza della pubblica amministrazione;
- 3) quello per decreto ingiuntivo;
- 4) quello abbreviato comune a determinate materie di cui all'art. 23-bis, l. Tar;
- 5) quello previsto in materia di pubblici appalti dal decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, con cui è stata recepita la direttiva comunitaria 11 dicembre 2007, n. 2007/66/CE;
- 6) quello in atto vigente, relativamente sia alle operazioni elettorali per le elezioni di Regioni, Province e Comuni, che per l'elezione dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento europeo.

È stato introdotto *ex novo*, in ossequio alla legge delega, il rito avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio, ma limitatamente all'esclusione delle liste e dei candidati e con legittimazione attiva limitata ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, con esclusivo riferimento alle elezioni di regioni, province e comuni. In tutti gli altri casi ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le predette elezioni e per quelle al Parlamento europeo è impugnabile soltanto a conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione



degli eletti. Per tale giudizio è stata confermata la scelta della legittimazione popolare ad agire.

Salvo la riferita eccezione, è stato dunque codificato il principio di diritto affermato dalla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 24 novembre 2005, n. 10.

Come già rilevato in premessa, la scelta operata dal Governo in sede di esame preliminare del testo del Codice del processo amministrativo è stata nel senso di non esercitare la delega nella parte relativa all'introduzione *ex novo* di una tutela specifica per la fase preparatoria delle elezioni politiche, accantonando dunque il testo che era stato proposto dalla commissione istituita presso il Consiglio di Stato.

In tal senso hanno inciso i tempi serrati della fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti – e la riscontrata inopportunità di sopprimere il procedimento amministrativo in atto di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, come era stato ipotizzato dalla commissione redigente.

Sono stati abrogati i riti speciali previsti dalle seguenti disposizioni o gruppi di disposizioni:

- 1) r.d. 17 agosto 1907, n. 642: art. 5; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054: art. 33, comma 2; l. 15 maggio 1997, n. 127: art. 17, comma 26, secondo periodo;
- 2) l. 11 agosto 1991, n. 266: art. 6, comma 5;
- 3) l. 4 maggio 1998, n. 133: art. 4, comma 3;
- 4) l. 7 dicembre 2000, n. 383: art. 10, comma 2.

Sub 1) La norma dell'art. 33, comma 2, r.d. n. 1054 del 1924, contempla il c.d. ricorso preventivo al Consiglio di Stato; il Governo, negli affari su cui ha avuto il parere del Consiglio di Stato in sede consultiva e che possono formare oggetto di ricorso giurisdizionale, col preventivo assenso scritto di coloro ai quali il provvedimento direttamente si riferisce, previa notifica ad essi di



apposito invito, può invece provocare la decisione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Ma se essi si rifiutino, si intenderà che vi abbiano rinunciato. L'art. 5, r.d. n. 642 del 1907, disciplina il relativo procedimento. La disposizione, sebbene espressamente fatta salva dall'art. 17, comma 26, secondo periodo, l. n. 127 del 1997, non risulta avere avuto pratiche applicazioni tali da giustificare il mantenimento.

Sub 2) L'art. 6, comma 5, l. n. 266 del 1991 dispone che contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione o di cancellazione dai registri generali delle organizzazioni di volontariato è ammesso ricorso, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Non constano applicazioni pratiche di tale rito processuale, e non sembra ci siano esigenze di celerità particolare che ne giustificano il mantenimento.

Sub 3) L'art. 4, comma 3, l. n. 133 del 1998 contempla un rito speciale relativo ai provvedimenti di trasferimento o destinazione di ufficio di magistrati ordinari a sedi disagiate. Dispone che l'ordinanza di sospensione cautelare dei provvedimenti di trasferimento e destinazione d'ufficio di magistrati ordinari a sedi disagiate, deve esporre le ragioni del danno grave e irreparabile su cui è basata ed ha efficacia non superiore a due mesi. Con l'ordinanza il giudice fissa, anche d'ufficio, l'udienza per la discussione di merito del ricorso, che deve avvenire entro i due mesi successivi. Il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data dell'udienza con deposito in cancelleria. I termini processuali sono ridotti alla metà. Non constano applicazioni pratiche di tale rito processuale, e non sembra ci siano esigenze di celerità particolare che ne giustificano il mantenimento.



Sub 4) L'art. 10, comma 5, l. n. 383 del 2000 dispone che avverso i provvedimenti di rifiuto di iscrizione e di cancellazione dai registri delle associazioni di promozione sociale è ammesso, entro sessanta giorni, ricorso al tribunale amministrativo regionale competente, che decide, in camera di consiglio, nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, sentiti i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla sua notifica, al Consiglio di Stato, il quale decide con le stesse modalità entro sessanta giorni. Non constano applicazioni pratiche di tale rito processuale, e non sembra ci siano esigenze di celerità particolare che ne giustificano il mantenimento.

Il rito dell'accesso ai documenti amministrativi.

Il Titolo II è dedicato al rito in materia di accesso ai documenti amministrativi, che viene codificato senza innovazioni particolari.

Giova specificare che la fase di eventuale contenzioso amministrativo in materia di accesso, mediante ricorso al difensore civico, resta disciplinata dalla l. n. 241 del 1990, conflueno nel presente codice solo il ricorso giurisdizionale.

Il rito avverso il silenzio inadempimento della pubblica amministrazione.

Il Titolo III è dedicato al rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione, anche esso codificato senza innovazioni particolari.

In particolare, viene previsto che quando è chiesto anche l'accertamento della fondatezza della pretesa, il giudice può disporre, anche su istanza di parte, la conversione del rito camerale in ordinario. In tal caso fissa l'udienza pubblica per la discussione del ricorso. La conversione del rito camerale in rito ordinario è facoltativa ed è rimessa alla valutazione del giudice; infatti, ove la fondatezza della pretesa fosse insussistente, sarebbe superfluo convertire il rito.



Nel caso in cui nel corso del giudizio avverso il silenzio sopravviene il provvedimento espresso, o un atto connesso con l'oggetto della controversia, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, nei termini e con il rito previsto per il provvedimento espresso, e l'intero giudizio prosegue con tale rito. In tale ipotesi è prevista una conversione obbligatoria del rito camerale in rito ordinario, essendo sopravvenuto il provvedimento espresso e incentrandosi il contenzioso su quest'ultimo.

Se insieme all'azione avverso il silenzio viene proposta l'azione di risarcimento del danno per inosservanza dolosa o colposa del termine per provvedere, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e fissare l'udienza pubblica per la trattazione della domanda risarcitoria.

Il procedimento ingiuntivo.

Il Titolo IV consta di un unico articolo che riproduce l'art. 8, l. n. 205 del 2000, che ha introdotto il rito per decreto ingiuntivo, come disegnato dal codice di procedura civile, nelle materie di giurisdizione esclusiva, se le controversie abbiano ad oggetto diritti soggettivi di natura patrimoniale. L'opposizione si propone con ricorso.

I riti abbreviati: il rito abbreviato comune e il rito in materia di pubblici appalti.

Il Titolo V disciplina i riti abbreviati, e in tale Titolo, articolato in tre Capi, confluiscono:

a) il vigente rito abbreviato comune a determinate materie, di cui all'art. 23-bis, l. Tar, con alcune innovazioni volte a razionalizzare le materie cui esso si applica e il meccanismo di pubblicazione del dispositivo;

b) il nuovo rito abbreviato in materia di pubblici appalti, in corso di elaborazione da parte del Governo in attuazione della delega finalizzata al recepimento della c.d. direttiva ricorsi.



Il rito abbreviato di cui all'art. 23-bis, l. Tar.

In relazione al rito abbreviato di cui all'art. 23-bis, l. Tar, si è discusso nel corso dei lavori preparatori in ordine alla possibilità di ridurre il numero di materie cui esso si applica, ma si è preferito mantenere sostanzialmente invariato l'ambito oggettivo di tale rito, frutto di scelte parlamentari sulle quali si è ritenuto di non incidere.

È stato attratto all'ambito oggettivo di tale rito il contenzioso contro i provvedimenti di applicazione, modifica e revoca delle speciali misure di protezione nei confronti di collaboratori e testimoni di giustizia, per il quale le norme vigenti già prevedevano uno speciale rito abbreviato in tutto assimilabile a quello in esame.

È stato chiarito, sulla scorta di un orientamento giurisprudenziale già espresso in relazione all'art. 23-bis, l. Tar, che il rito speciale, quanto ai provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti, riguarda i provvedimenti tipici ed esterni di tali Autorità, che ne esprimono le funzioni, e non anche i provvedimenti "interni" inerenti al rapporto di servizio con i propri dipendenti.

La pubblicazione anticipata del dispositivo, sinora indefettibile, è stata prevista solo nel caso in cui almeno una delle parti, nell'udienza di discussione, ne faccia richiesta: trattasi di soluzione che risponde al principio di economia processuale, atteso che non sempre vi è l'effettiva esigenza della pubblicazione del dispositivo anticipata rispetto alla sentenza, e peraltro il dispositivo, stante la sua esecutività, finisce con l'essere causa di una duplicazione dei giudizi di appello in ragione dell'impugnazione volta ad ottenerne la sospensione dell'esecutività.

Il contenzioso sui pubblici appalti.

Per quanto riguarda il contenzioso sui pubblici appalti, è stata inserita nel codice la disciplina processuale dettata dal decreto di recepimento della



direttiva ricorsi (d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53), con alcuni adattamenti resisi strettamente necessari per assicurare una sostanziale uniformità alla restante disciplina codicistica. È stata mantenuta in questo ambito l'immediata fissazione d'ufficio dell'udienza di merito, da celebrare *ratione materiae* con priorità assoluta. Inoltre, in deroga al principio generale menzionato nel paragrafo precedente, per il giudizio di primo grado si mantiene l'obbligo di pubblicazione immediata del dispositivo dopo la decisione della causa, in ragione dell'eventualità che la definizione della controversia intervenga allorché è ancora in corso il regime di c.d. stand-still che obbligatoriamente precede la stipulazione del contratto. Proprio in considerazione che siffatta esigenza, per definizione, non è ipotizzabile in secondo grado – risolvendosi l'impedimento *ex lege* alla stipulazione comunque con la definizione del giudizio cautelare o di merito in primo grado – si è preferito non estendere una tale disposizione speciale al giudizio di ultimo grado; per il quale vanno anche ponderati gli inconvenienti connessi con l'irreparabilità di eventuali sviste occorse in sede decisoria e riscontrate solo al momento della redazione della sentenza.

Il contenzioso sulle operazioni elettorali.

Il Titolo VI reca la disciplina del contenzioso elettorale, nella parte in cui esso è attribuito al giudice amministrativo.

In tale Titolo confluiscono il rito sulle operazioni elettorali di comuni, province, regioni, e dei membri italiani del Parlamento europeo.

Il contenzioso elettorale amministrativo e del Parlamento europeo.

Come si è già detto, sono stati codificati i principi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 24 novembre 2005, n. 10, nel senso che tutti gli atti relativi al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni comunali, provinciali e regionali e del Parlamento europeo devono essere gravati unitamente all'atto di proclamazione degli eletti. Unica eccezione è stata



prevista per i provvedimenti di esclusione delle liste e dei candidati per le elezioni di regioni, province e comuni che, ove gravati dai delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, devono essere impugnati immediatamente. Gli stessi provvedimenti sono impugnabili solo unitamente alla proclamazione degli eletti se si propone l'azione popolare.

Quanto al procedimento da seguire, è stata codificata la disciplina vigente, rivedendo ove necessario i termini processuali.

LIBRO V (NORME FINALI) E ALTRI ALLEGATI

Norme finali.

Il Libro V è dedicato alle norme finali del codice.

Vengono in primo luogo elencate le ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Si è deciso di seguire il criterio del recepimento di tutte le ipotesi di giurisdizione esclusiva contemplate da altri testi normativi, con conseguente abrogazione delle disposizioni originarie e inserimento, in seno a queste ultime, di opportune disposizioni di rinvio al codice (Allegato 4). La soluzione adottata presenta il vantaggio di accorpate nella pertinente sede della normativa processuale tutte le materie di giurisdizione esclusiva, evitando le rigidità e le disarmonie insite nel meccanismo del rinvio mobile.

Quanto agli elementi di novità si osserva che il codice innova, in parte, la disciplina previgente nel senso di evidenziare la portata generale della giurisdizione esclusiva su tutti i provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dalle altre autorità istituite ai sensi della l. 14 novembre 1995, n. 481, dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dalla Commissione vigilanza fondi pensione, dalla Commissione per la



valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private, comprese le controversie relative ai ricorsi avverso i decreti ministeriali che applicano le sanzioni ai sensi dell'art. 326, d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, recante il Codice delle assicurazioni private. La stretta connessione tra potere di vigilanza (costituente già servizio pubblico nei settori di cui all'art. 33, d.lgs. n. 80 del 1998) e potere sanzionatorio, ha indotto, infatti, la Commissione, a prevedere, anche per tutte le sanzioni irrogate da Banca d'Italia e da Consob, una giurisdizione esclusiva onnicomprensiva. Sono quindi abrogate le disposizioni dettate dagli artt. 145, d.lgs. n. 385 del 1993 e dall'art. 195, d.lgs. n. 58 del 1998, che prevedono la giurisdizione ordinaria (segnatamente, la competenza della Corte d'appello di Roma) per le sanzioni in materia rispettivamente creditizia e mobiliare.

In merito alle procedure di affidamento, tenuto conto anche della direttiva 2007/66/CE, come affermato da ultimo dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 2906 del 2010), si considerano comprese nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo già attribuita dall'art. 244, d.lgs. 163 del 2006 anche le determinazioni relative agli effetti sul contratto della pronuncia di annullamento della presupposta aggiudicazione.

Si segnala, poi, in ordine alla materia di cui all'art. 53, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità", che si è tenuto conto dell'intervento additivo posto in essere dalla sentenza n. 191/2006 della Consulta, con la conseguente esplicitazione che la giurisdizione in materia espropriativa del giudice amministrativo concerne i comportamenti amministrativi, che non si traducano in atti formali, solo quando tali comportamenti siano esercizio, anche solo mediato, del potere amministrativo.

In ossequio allo specifico criterio di delega recato dall'art. 44, comma 2, lett. b), n. 2, l. n. 69 del 2009, sono state poi ridimensionate drasticamente le materie di giurisdizione di merito del giudice amministrativo oggi contemplate



dall'art. 7, l. n. 1034 del 1971, mediante rinvio all'art. 27, t.u. n. 1054 del 1924 ed all'art. 1, t.u. n. 1058 del 1924.

Anche le materie incluse nell'ambito della giurisdizione esclusiva sono suscettibili di implementazione per effetto del generico rinvio alla legge contenuto nel codice.

Sono state quindi elencate le ipotesi di competenza inderogabile del TAR del Lazio, Roma. Anche in questo caso, come per la giurisdizione esclusiva, è stato scelto di prevedere l'abrogazione di tutte le norme che contemplavano fattispecie di competenza inderogabile.

Seguendo la traccia di precedenti corpi normativi organici (vedi, *ex multis*, l'art. 1, comma 4 del t.u. Enti Locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000), si è ritenuto di rafforzare il codice con una clausola di resistenza ad interventi derogatori taciti. La disposizione ricalca le coordinate dettate dal comma 4 dell'art. 13 *bis* l. n. 400 del 1988, in materia di chiarezza dei testi normativi.

La norma di chiusura, uniformandosi al criterio di delega dettato dall'art. 44, comma 5, l. n. 69 del 2009, chiarisce che il codice non comporta oneri finanziari.



ALLEGATO 2 (Norme di attuazione)

L'Allegato 2 al decreto legislativo contiene le norme di attuazione al codice e, quindi, principalmente le norme relative alle attività di segreteria e all'organizzazione e disciplina delle udienze. Nelle norme di attuazione sono altresì inserite le disposizioni per la progressiva attuazione del processo amministrativo telematico, secondo gli indirizzi contenuti nella legge di delega e le norme relative al gratuito patrocinio ed alla devoluzione delle pene pecuniarie.

Le norme di attuazione, segnatamente per i profili organizzativi e delle attività di segreteria, hanno contenuto integrativo delle previsioni del Libro II del codice che già contiene disposizioni su tali materie e si coordinano con le norme di analogo contenuto inerenti al processo civile, in coerenza con le indicazioni contenute nella legge di delega.

L'Allegato 2, è articolato in cinque Titoli di cui:

- il Titolo I è relativo ai registri di segreteria e all'orario delle attività di segreteria;
- il Titolo II è inerente a formazione, ritiro e trasmissione dei fascicoli processuali, sia d'ufficio che di parte e al rilascio delle copie delle decisioni e dei provvedimenti del giudice;
- il Titolo III regola le modalità di fissazione dei ricorsi e di formazione del calendario delle udienze, nonché la disciplina delle udienze;
- il Titolo IV contiene la previsione della progressiva attuazione del processo amministrativo telematico;
- il Titolo V attiene alle spese di giustizia e alla devoluzione delle pene pecuniarie.

Si segnala, in particolare, la norma unica del Titolo IV, relativa all'introduzione del processo amministrativo telematico.

La norma – attuativa di un'espressa previsione della legge di delega – ha un contenuto programmatico, demandando ad un decreto del Presidente del



Consiglio dei ministri, da emanare sentito il Consiglio di presidenza della

giustizia amministrativa e il DigitPA, la determinazione delle regole tecnico-operative per la sperimentazione, l'applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico.

Alcune norme del codice anticipano l'introduzione di elementi utili per l'attuazione di tale processo, che costituisce un necessario punto di approdo per un più tempestivo ed efficiente esercizio della giurisdizione amministrativa.

Il rinvio ad una normativa di rango regolamentare appare lo strumento più idoneo per consentire l'introduzione del processo amministrativo telematico, analogamente a quanto avvenuto con il d.m. 17 luglio 2008, che ha fissato le regole tecnico – operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.

Lo strumento regolamentare ha infatti il pregio della flessibilità e della tempestività di adeguamento, caratteristiche essenziali in un settore connotato dalla continua evoluzione.

Il regolamento potrà altresì tenere conto dei risultati ad oggi conseguiti, con l'introduzione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (NSIGA) ed assicurarne l'interoperabilità con il Sistema Informatico Civile (SICI) da cui dipende il processo civile telematico.

La norma, nel rispetto delle previsioni della legge di delega, vincola l'introduzione, la sperimentazione e l'applicabilità del processo amministrativo telematico alle disponibilità di bilancio, in tal modo escludendo ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, il Titolo V (le spese di giustizia) disciplina il gratuito patrocinio dinanzi agli organi di giustizia amministrativa e contiene una norma relativa alle pene pecuniarie previste dal codice (cfr. art. 123, comma 1, lett. a), di cui è disposto il versamento a favore del bilancio dello Stato e le relative modalità.



ALLEGATO 3 (Norme transitorie)

L'Allegato 3 al decreto legislativo contiene previsioni di diritto transitorio.

Il Titolo I delle norme transitorie dà attuazione alla regola di indirizzo contenuta nella legge di delega volta all'*"individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato"*, a fronte di una pendenza di circa seicentotrentamila ricorsi avanti ai tribunali amministrativi regionali e di circa trentamila avanti al Consiglio di Stato.

Con riguardo ai ricorsi con pendenza ultraquinquennale è stato previsto che nel termine di novanta giorni dall'entrata in vigore del codice, le parti presentano una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dal ricorrente e dal suo difensore, relativamente ai ricorsi, pendenti da oltre cinque anni, per i quali non è stata ancora fissata l'udienza di discussione. In difetto, il ricorso è dichiarato perento con decreto del presidente. Se nel termine di novanta giorni dalla comunicazione del decreto, il ricorrente deposita un atto, sottoscritto dalla parte personalmente e dal difensore e notificato alle altre parti, in cui dichiara, senza dover fornire elementi di prova, di avere ancora interesse alla trattazione della causa, il presidente revoca il decreto disponendo la reinscrizione della causa sul ruolo di merito.

L'obbligo anche per la parte di sottoscrivere personalmente la nuova istanza di fissazione rafforza l'esigenza di verificare, su un piano di effettività, la permanenza dell'interesse alla decisione del ricorso.

Il Titolo II detta, al fine del coordinamento intertemporale, apposite disposizioni per garantire che ai processi pendenti alla data di entrata in vigore del nuovo codice continui ad applicarsi la disciplina previgente relativa ai termini non ancora scaduti e alla riproposizione in appello delle domande e delle eccezioni non esaminate in primo grado.

In tal modo si evitano le incertezze che, sul punto, hanno segnato pregresse esperienze anche in altri sistemi processuali.



ALLEGATO 4 (Norme di coordinamento e abrogazioni)


L'Allegato 4 contiene le norme di coordinamento e di abrogazione.

Con riferimento alle norme di coordinamento, si apportano, ad una pluralità eterogenea di testi normativi, a cominciare da quelli in materia elettorale, le modifiche rese necessarie per raccordare tali disposizioni al mutato assetto positivo del processo amministrativo.

La norma conclusiva sancisce o conferma l'abrogazione dei testi normativi le cui disposizioni sono state incorporate, modificate o, comunque, superate per effetto del codice.

In ordine ai testi fondamentali in materia di giustizia amministrativa (l. n. 1034 del 1971 e r.d. n. 1054 del 1924), è stata prevista esclusivamente l'abrogazione delle norme di carattere processuale, mentre sono rimaste in vita le norme organizzative e, più in generale, le disposizioni concernenti ambiti non incisi dal codice.

Sono stati poi integralmente abrogati, in quanto superati dalla nuova disciplina codicistica, il r.d. 17 agosto 1907, n. 638 (testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), il r.d. 17 agosto 1907, n. 642 (regolamento di procedura del Consiglio di Stato), il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840 (modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e delle Giunte Provinciali Amministrative), il r.d. 26 giugno 1924, n. 1058 (sulle Giunte Provinciali Amministrative), nonché le disposizioni del regolamento esecutivo della legge TAR (d.P.R. 21 aprile 1973, n. 214) recepite dalle norme di attuazione di cui all'allegato 2 al presente codice. Sono altresì state abrogate le norme della l. n. 186 del 1982 (artt. 1, commi 4, 5 e 55, rispettivamente in materia di funzionamento delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, di composizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e di sottoscrizione e pubblicazione delle sentenze) che riguardano aspetti interessati dalla nuova disciplina codicistica.

 Si segnalano poi le abrogazioni parziali degli artt. 2-*bis*, comma 2, 11, comma 5, 19, comma 5, 21 *quinquies*, comma 1, ultimo periodo, 21 *septies*,

comma 2 e 25, commi 5-*bis* e 6, l. n. 241 del 1990, anche in ragione del recepimento nel codice delle disposizioni della normativa generale sul procedimento che prevedevano ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e della disciplina dettata per le relative controversie.

Si evidenzia, inoltre, l'abrogazione degli artt. 33, 34 e 35, d.lgs. n. 80 del 1998, in quanto i rispettivi contenuti sono confluiti nelle disposizioni del codice in materia di giurisdizione esclusiva (art. 150) e di tutela risarcitoria (artt. 11 e 39).

È stata, poi, abrogata la l. n. 205 del 2000 nella parte in cui le relative disposizioni processuali sono confluite nel codice. Altre disposizioni sono state abrogate in quanto rinviavano al rito speciale di cui all'art. 23-*bis*, l. n. 1034 del 1971. Sono state abrogate ulteriori norme che prevedono riti speciali in determinate materie.

Si è ritenuto, altresì, di abrogare l'art. 46, comma 24, l. n. 69 del 2009, nella parte in cui estende al processo amministrativo la disciplina in materia di rinnovo della notifica nulla al convenuto contumace. Le esigenze di tutela del contraddittorio alle quali tale norma attende sono, infatti, soddisfatte dalla disciplina a tal fine dettata dagli artt. 51 e ss. del codice, che tiene conto della peculiare conformazione del processo amministrativo.



RELAZIONE TECNICO – NORMATIVA

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Titolo: Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69, recante delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Sul piano formale, la codificazione risponde a esigenze di semplificazione, unificazione, chiarificazione e coordinamento dei testi normativi stratificatisi nel tempo.

Sul piano sostanziale, l'esigenza della codificazione deriva sia dall'evoluzione normativa sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che hanno condotto a riconoscere al giudice amministrativo strumenti di tutela simili a quelli di cui dispone il giudice ordinario: la tutela dell'interesse legittimo, a seguito degli interventi della Corte costituzionale e della sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 500/1999, necessita di strumenti non dissimili da quelli previsti per i diritti soggettivi.

Dunque vengono disciplinate tre azioni di cognizione, cui si affiancano l'azione esecutiva e l'azione cautelare.

L'elaborazione del codice è compatibile con il programma di governo in quanto costituisce da un lato un intervento di semplificazione, dall'altro, un tassello della complessiva "riforma della giustizia", avente la finalità di rendere la risposta giurisdizionale alle istanze dei cittadini più efficiente e qualitativamente avanzata.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il processo amministrativo è stato sinora disciplinato da una congerie di fonti diversificate e emanate in periodi storici molto distanti tra loro: in particolare, si ricordano le leggi processuali relative al Consiglio di Stato risalenti al 1907 e al 1924; la legge istitutiva dei T.A.R., emanata nel 1971, che ha in parte disciplinato *ex novo* gli istituti processuali e in parte rinviato alle norme precedenti, ha a sua volta esteso parte della sua disciplina anche al processo d'appello.

Ulteriori riforme processuali sono state emanate nel 1998 (il decreto legislativo n. 80, il cui art. 35 ha previsto il risarcimento del danno ingiusto da parte del GA) e nel 2000 (la legge n. 205).

A ciò si sono aggiunti interventi legislativi relativi a singoli settori, che hanno dettato norme diversificate sulla giurisdizione, la competenza e introdotto taluni riti speciali.

Ne è derivata una trama normativa stratificata e complessa in cui il processo di primo e di secondo grado sono retti da fonti solo parzialmente coincidenti e da disposizioni che si trovano in fonti normative non processuali.

Il testo del codice risponde, sotto tale aspetto, a esigenze di sistematizzazione normativa, raccogliendo in un'unica fonte disposizioni sparse in vari testi normativi; non si tratta solo di una semplificazione formale, in quanto la codificazione odierna persegue una sistemazione complessiva della materia, enucleando anche i relativi principi.

Il codice reca per altro numerosi rinvii al codice di procedura civile, che rimane perciò la fonte fondamentale dei principi processuali anche nel settore amministrativo.

Infatti, l'articolo 39 del testo esplicita un generale rinvio al codice di procedura civile, per quanto non previsto dal codice e in quanto compatibile con i suoi principi generali.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti

Negli allegati nn. 3 e 4 del Codice sono dettate, rispettivamente, le norme transitorie e le norme di coordinamento con le relative abrogazioni.

In particolare, il Titolo II dell'allegato n. 3 detta disposizioni di coordinamento intertemporale per garantire che ai processi pendenti alla data di entrata in vigore del nuovo codice continui a applicarsi la disciplina previgente relativamente ai termini non ancora scaduti e alla riproposizione in appello delle domande e delle eccezioni non esaminate in primo grado, evitando, in tal modo, incertezze. Per tutto il resto, si è scelta invece l'immediata applicazione del codice anche ai processi pendenti, per l'evidente beneficio di chiarezza che esso apporterà.

L'Allegato 4 sancisce o conferma l'abrogazione dei testi normativi le cui disposizioni sono state incorporate, modificate o, comunque, superate per effetto del codice.

Senza voler citare tutte le disposizioni e le fonti normative abrogate, si rammentano le principali: sono stati abrogati il R.D. 17 agosto 1907 n. 638; il R.D. 17 agosto 1907 n. 642; il R.D. 30 dicembre 1923 n. 2840; gli artt. da 1 a 4, da 6 a 10, da 26 a 32, 33, comma 2, da 34 a 56 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054; il R.D. 26 giugno 1924 n. 1058; gli artt. da 2 a 8, 10, da 19 a 39, 40, comma 1, da 42 a 52 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 nonché le disposizioni del regolamento esecutivo della legge 1034/1971 (d.P.R. 21 aprile 1973 n. 214) recepite dalle norme di attuazione dell'allegato n. 2 del Codice. Sono state, inoltre, abrogate le norme della legge 186 del 1982 in materia di funzionamento delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, di composizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e di sottoscrizione e pubblicazione delle sentenze). Sono stati, altresì, abrogati gli artt. 33, 34 e 35 del d.lgs. 80/1998 in quanto i rispettivi contenuti sono refluiti nelle disposizioni del codice in materia di giurisdizione esclusiva. (artt. 11 e 39).

E' stata abrogata la legge 205/2000, nella parte in cui le relative disposizioni processuali sono refluite nel codice, oltre a talune norme riguardanti riti speciali in talune materia (art. 23 bis legge 1034/1971).

4. Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il Titolo I del Libro I richiama i principi costituzionali del giusto processo e della sua ragionevole durata, dell'effettività della tutela, della parità delle parti e del principio del contraddittorio.

Viene, inoltre, indicato l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti decisori e affermato il principio di sinteticità di tutti gli atti processuali.

5. Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Trattandosi di un testo normativo che incide sulla materia di cui all'articolo 117 comma 1 lettera l) della Costituzione (giurisdizione e norme processuali, giustizia amministrativa), non vi sono interferenze con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, salvo le norme statutarie relative al Tribunale regionale della Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige e al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, di cui si dirà oltre.

6. Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Per quanto detto al precedente punto 5), non vi è luogo alla verifica in ordine alla compatibilità con i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione.

Per quanto concerne il Tribunale regionale della Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige e il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - previsti dai rispettivi statuti, con

rango di legge costituzionale - il testo si è limitato a menzionarli tra gli organi giurisdizionali, fermo restando che la relativa disciplina resta affidata ai predetti statuti speciali e alle relative norme di attuazione.

7. Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo corrisponde a una logica di concentrazione e semplificazione di una serie di fonti, di natura e rango diversi, per cui è ispirato a un criterio di semplificazione.

Quanto al rango della fonte prescelta, il Parlamento, con l'articolo 44 della legge n. 69 del 2009, ha espressamente delegato il Governo a disciplinare la materia con apposito decreto legislativo.

Peraltro, trattandosi della disciplina di un processo giurisdizionale, non vi sono alternative all'intervento con atti normativi di livello primario.

8. Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo iter

Non constano progetti di legge su materia analoga effettivamente esaminati dal Parlamento.

9. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

L'intervento legislativo tiene conto dei prevalenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa formati in ordine a vari istituti nonché della giurisprudenza costituzionale, in primo luogo completando dal punto di vista del GA l'istituto della *translatio iudicii*, già introdotto dalla legge 69/2009; inoltre, a titolo esemplificativo, si rammenta che il testo ha recepito i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1995 in materia di opposizione di terzo, prevedendo che sia legittimato all'impugnazione un terzo titolare di una posizione autonoma e incompatibile, ed altresì introducendo l'opposizione di terzo revocatoria.

In materia di giudizio di ottemperanza, è stata prevista la notificazione del ricorso prima del suo deposito, in conformità con il principio del contraddittorio affermato dalla Corte costituzionale anche con riguardo a tale tipologia di giudizio.

Sono stati, inoltre, recepiti gli insegnamenti della Corte costituzionale in materia di rapporto tra notificazione e deposito del ricorso (sentenze del 12 aprile 2005 n. 154 e del 25 maggio 2004 n. 153).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE.

10. Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'intervento è compatibile con il diritto comunitario atteso che una delle finalità del medesimo è quella di dare effettività al principio del giusto processo nell'ambito della giurisdizione amministrativa, attraverso una rivisitazione dei suoi istituti.

11. Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

12. Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità europea sul medesimo o analogo oggetto

Il testo, nel Titolo I, Capo I, richiama i principi del diritto europeo (sia dell'Unione Europea sia della CEDU), con ciò contribuendo a una strutturazione dell'ordinamento che si connota per l'esistenza di una rete europea di garanzie costituzionali e processuali, di una rete di tribunali sovranazionali e nazionali, che interagiscono come giurisdizioni appartenenti a sistemi differenti, eppure tra loro collegati.

14. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto

Sono richiamati i principi del diritto europeo derivanti dalla CEDU, che sono applicabili dal giudice interno, purché non si renda necessario un controllo di costituzionalità sulla norma interna incompatibile con la norma europea (Corte cost. n. 348 e n. 349 del 2007).

15. Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea:

In una prospettiva comparata relativa ai principali Paesi dell'Unione Europea si può notare che il sistema francese si ispira al principio dell'unicità dell'azione. Invero, il giudice amministrativo francese opera in due grandi vesti, e cioè in sede di contenzioso di eccesso di potere e di contenzioso di piena giurisdizione. Le due ipotesi sono profondamente diverse per legittimazione, poteri del giudice, efficacia di giudicato, ecc., cosicché si potrebbe dire che l'unicità dell'azione si riscontra già per il fatto che nell'una e nell'altra ipotesi vi è un unico tipo di ricorso.

E' ammessa la richiesta di condanna (quindi di piena giurisdizione) in un ricorso di eccesso di potere (e quindi promosso senza il patrocinio dell'avvocato).

Nei paesi che si ispiravano alla Common law erano state elaborate tre ipotesi particolari: mandamus, prohibimus e certiorari.

A secondo che nei confronti di una struttura pubblica si richiedesse un ordine positivo ovvero negativo ovvero l'eliminazione di una decisione, doveva essere richiesto il primo ovvero il secondo ovvero il terzo.

Progressivamente tutti i paesi che si ispirano alla Common law si sono mossi verso l'unificazione delle azioni e, per quanto qui più ci interessa, dello strumento processuale per chiedere il judicial review.

Nell'ordinamento britannico, nel 1977 l'Order 53 unifica le tre ipotesi classiche con disposizioni che oggi troviamo alla § 31 del Supreme Court Act 1981 ed alla parte 54 delle Civil Procedure Rules. Sulla base di queste norme con la "application for judicial review" si può chiedere un ordine di mandamus, prohibition o certiorari ovvero una dichiarazione o un'ingiunzione. Recentemente, nel 2008 la Law Commission ha proposto di inserire nell'application for judicial review anche la richiesta di risarcimento danni.

Il processo amministrativo tedesco è quello che sembra caratterizzato da una pluralità di azioni. Infatti, la svolta in senso soggettivo operata dal legislatore nel 1960 lo portò a creare le figure dell'Anfechtungs-, della Verpflichtungs- (§ 42, primo comma, VwGO) e della Feststellungsklage (§ 43, primo comma, VwGO).

La dottrina e la giurisprudenza sono venute elaborando altre figure di azioni, come la Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113, primo comma, quarta proposizione, VwGO) o la Leistungsklage. Si tratta di ipotesi che si caratterizzano per un contenuto solo parzialmente simile alle figure di base: scopo della loro individuazione ed elaborazione è, infatti, quello di elaborare regole ad esse specifiche, proprio in vista di quel loro contenuto.

Per altro verso determinante per individuare il significato e la portata reciproca di tutte le ipotesi di azione è il § 88 VwGO, secondo il quale il giudice non può statuire al di là delle domande delle parti (Klagebegehren), ma non è vincolato dalla formulazione dell'istanza (Fassung der Anträge).

Il tratto comune a questi diversi impianti normativi è costituito dal progressivo accentuarsi del profilo soggettivo della giustizia amministrativa; inoltre, il progressivo potenziamento delle esigenze di "tutela" porta all'ampliamento delle possibilità di domanda e contemporaneamente svincola i diversi contenuti della domanda da requisiti formali.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

1. Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Più che di nuove definizioni normative, si deve parlare dell'introduzione di nuovi istituti nell'ambito del processo amministrativo: in particolare, sono stati introdotti gli istituti della prova testimoniale in forma scritta, dell'opposizione di terzo ordinaria e risarcitoria e rivisitato quello della revocazione.

Inoltre, sono stati disciplinati in modo sistematico i riti speciali: il giudizio di ottemperanza, il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi, l'azione avverso il silenzio.

Allo stato, il legislatore non ha ritenuto di esercitare la delega nella parte concernente l'introduzione *ex novo* di una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni della Camera e del Senato, per cui rimane in essere il solo procedimento (amministrativo) di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione.

Nell'ambito delle "novità" introdotte non può non essere menzionata la scelta relativa al superamento della nota questione della c.d. "pregiudiziale amministrativa" rispetto alla quale si è optato per l'autonoma esperibilità della tutela risarcitoria per la lesione delle posizioni di interesse legittimo, prevedendo che tale azione debba essere esperita nel termine decadenziale di 120 giorni decorrenti dal giorno in cui si è verificato il fatto ovvero dalla conoscenza del provvedimento, se il danno deriva direttamente da questo.

Nel determinare il risarcimento il giudice esclude comunque i danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'impugnazione, nel termine di decadenza, degli atti lesivi.

Il giudice applica pertanto principi non dissimili da quelli di cui all'articolo 1227 del codice civile, per quanto riguarda i danni che avrebbero potuto essere evitati mediante il tempestivo esperimento dell'azione di annullamento.

2. Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

Non si ha nulla da osservare in ordine ai riferimenti normativi e alle successive integrazioni e modificazioni.

3. Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni alle disposizioni vigenti:

L'Allegato 4, intitolato "Norme di coordinamento e abrogazioni", interviene con la tecnica della novella sulle norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo (articolo 1) e su quelle in materia di elezioni amministrative (articolo 2).

L'articolo 3 detta ulteriori norme di coordinamento rispetto a varie ulteriori fonti.

4. Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo:

L'Allegato n. 4 sancisce o conferma, in modo espresso, l'abrogazione dei testi normativi le cui disposizioni sono state incorporate, modificate o, comunque, superate per effetto del codice.

E' prevista l'abrogazione di circa 50 fonti normative e di un numero di disposizioni pari a circa 350 articoli.

4. Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente:

Non risultano presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

5. Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo:

Non risultano esservi deleghe aperte sul medesimo oggetto.

6. Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione:

L'allegato 2 contiene le norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

L'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009 n. 69 prevede che, entro due anni dall'entrata in vigore dei primi decreti legislativi di attuazione della delega, possano essere apportati agli stessi correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica rende necessarie o opportune; detti decreti legislativi saranno emanati seguendo lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione dei decreti originari.

7. Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Poiché uno dei criteri espressi contenuti nella legge di delega (articolo 44, comma 5, della legge 18 giugno 2009 n. 69) è costituito dal principio per cui dall'attuazione della medesima non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, non è prevista nel testo l'indicazione della sostenibilità dei costi né la redazione di apposita relazione economico-finanziaria.

ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

1. Contesto e obiettivi

1.1 Sintetica descrizione del quadro normativo vigente

L'art. 44, legge n. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato.

Criteri direttivi di ordine generale sono l'adeguamento al "diritto vivente", quale risulta dall'elaborazione della giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e il coordinamento con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali.

Sono stati poi espressamente richiamati i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997, in quanto applicabili. Tali criteri disciplinano, come è noto, il più generale fenomeno del riassetto normativo e della codificazione per settori.

Sono stati dettati ulteriori specifici principi e criteri volti a disciplinare le caratteristiche del nuovo processo amministrativo, di cui si ricordano di seguito i più rilevanti:

- a) snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo e la piena garanzia del contraddittorio;
- b) razionalizzazione dei termini processuali;
- c) riordino delle norme vigenti sul riparto di giurisdizione;
- d) disciplina delle azioni e delle funzioni del giudice;
- e) revisione e razionalizzazione dei riti speciali;
- f) riassetto del contenzioso elettorale amministrativo;
- g) previsione, *ex novo*, della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni;

h) riassetto della tutela cautelare anche mediante introduzione generalizzata di quella *ante causam*.

1.2 Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa.

Il processo amministrativo è, in atto, disciplinato da quattro leggi principali, stratificatesi nell'arco di oltre cento anni:

- il regolamento di procedura, approvato con R.D. 17 agosto 1907, n. 642;
- il testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con R.D. 26 giugno 1924, n. 1054;
- la legge istitutiva dei TT.AA.RR., 6 dicembre 1971, n. 1034;
- la legge 21 luglio 2000, n. 205.

Di tali leggi, peraltro, solo le ultime due sono coordinate tra loro, mentre le altre pongono quotidianamente questioni di compatibilità reciproca.

A dette leggi principali si aggiunge una molteplicità di interventi normativi settoriali che, con ampiezza diversa, riguardano ambiti particolari o profili speciali del processo amministrativo (la quantità e la eterogeneità di tali norme, emerge con chiarezza dall'allegato n. 4 al decreto legislativo in esame, recante un elenco, di ben otto pagine, di norme di coordinamento e, soprattutto, di abrogazioni conseguenti all'entrata in vigore dell'odierno codice).

Né può sottacersi la questione, sempre assai controversa in giurisprudenza, dei limiti di applicabilità al processo amministrativo di singoli istituti processuali del codice di procedura civile.

Su questo già articolato quadro – ed essenzialmente nella misura in cui non sia applicabile analogicamente il codice di procedura civile, vuoi per opzione ermeneutica dell'interprete, vuoi per dissomiglianza degli istituti processuali ivi disciplinati – aleggia, su una vasta area di vicende processuali, l'attività pretoria della giurisprudenza, costretta a trovare una disciplina di tutti quei casi che non ne trovano una univoca e coerente nel citato tessuto normativo.

1.3 Rappresentazione del problema da risolvere con la nuova regolazione

A fronte del quadro normativo descritto nella sezione 1.2, il legislatore delegante ha ritenuto non più differibile la risoluzione delle problematiche derivanti dalla mancanza di un quadro organico di regole e procedure, idonee a soddisfare l'esigenza di certezza degli operatori del diritto.

La codificazione pertanto, sul piano formale, intende soddisfare esigenze di unificazione, chiarificazione e coordinamento.

Sul piano sostanziale, occorre adeguare la disciplina del processo all'evoluzione normativa e alla giurisprudenza, che hanno riconosciuto al giudice amministrativo strumenti di tutela analoghi a

quelli di cui dispone il giudice ordinario. In particolare, dopo il riconoscimento della risarcibilità dell'interesse legittimo (ad opera dell'articolo 35 del D.Lgs. 80/98 e di Cassazione, Sez. Un., n. 500 del 1999) e i successivi interventi normativi e della Corte costituzionale, è emerso con chiarezza il mutamento sostanziale dell'interesse legittimo, la cui tutela esige uno strumentario processuale non del tutto dissimile da quello previsto per i diritti soggettivi.

1.4. Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Obiettivo prioritario dell'intervento normativo in questione è la creazione di un quadro normativo omogeneo attraverso il riassetto della disciplina del processo avanti ai tribunali amministrativi e al Consiglio di Stato, al fine di assicurare la maggior chiarezza delle regole processuali.

Come espressamente previsto dalla norma di delega, l'intervento, sul piano sostanziale, è finalizzato ad adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, a coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e ad assicurare la concentrazione delle tutele.

Accanto ai principi costituzionali – come quello del giusto processo – è apparso importante richiamare i principi del diritto europeo (sia dell'Unione europea, sia della CEDU), con ciò conferendo ulteriore crisma di legittimità a quella tendenza dell'ordinamento a strutturarsi come un sistema connotato dall'esistenza di una rete europea di garanzie costituzionali e processuali, da tribunali sovranazionali e nazionali, che interagiscono come giurisdizioni appartenenti a sistemi differenti ma tra loro collegati.

L'apertura dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo implica la necessità di costruire un processo connotato da una tutela piena ed effettiva, quale viene richiesta dalla società che si muove nel mondo delle relazioni globali.

Si pone, pertanto, l'essenziale questione del rispetto della ragionevole durata del processo.

Il processo può essere ingiusto per il sol fatto che dura, lo è certamente quando dura troppo, di sicuro è arbitrario quando consente alla pubblica amministrazione che gode del potere di autotutela esecutiva, di consolidare illegittimamente situazioni di vantaggio senza assicurare tutela al cittadino che abbia visto leso un suo interesse legittimo o diritto soggettivo.

Una legge processuale semplice e chiara, che mira all'economia dei mezzi si pone, pertanto, come obiettivo prioritario quello di assicurare la ragionevole durata del processo.

Nei prossimi anni sarà, pertanto, importante analizzare e monitorare la durata dei processi che si svolgeranno sotto la vigenza del nuovo codice, comparando i termini di durata con quelli attuali.

Importanti elementi di valutazione potranno inoltre essere desunti dal monitoraggio dell'andamento dell'arretrato che ad oggi ammonta a circa seicentotremila ricorsi avanti ai tribunali amministrativi regionali ed a circa trentamila avanti al Consiglio di Stato.

Un altro rilevante indicatore della realizzazione dell'effettività potrà derivare dalla verifica dell'andamento della c.d. "concentrazione delle tutele". Sarà cioè importante verificare, nei prossimi anni, se per ogni singola controversia si eviterà di trattarne una parte davanti al GO ed una parte davanti al GA, concentrandone, appunto, innanzi al GA tutta la tutela; tale semplificazione dovrebbe produrre una diminuzione delle domande giudiziali necessarie per ottenere la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, nonché dei gradi processuali da percorrere per conseguire il bene della vita perseguito, in quanto il processo si dovrebbe esaurire nei due gradi della giurisdizione amministrativa (o nei tre gradi della giurisdizione ordinaria).

1.5 indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I principali destinatari pubblici sono i magistrati amministrativi, gli avvocati dello Stato nonché il relativo personale amministrativo. I destinatari privati sono gli avvocati ed i cittadini, in quanto utenti o amministrati dalla pubblica amministrazione.

2. Le procedure di consultazione.

La legge delega ha autorizzato il Governo a demandare la predisposizione dell'articolato al Consiglio di Stato e ha attribuito, a tal fine, al Presidente dell'istituto il potere di costituire, allo scopo, un'apposita commissione speciale a composizione mista.

La composizione della commissione, aperta alle più significative professionalità del settore, ha registrato la presenza di consiglieri di Stato, magistrati di Tar, magistrati della Cassazione, un rappresentante di vertice dell'Avvocatura dello Stato ed autorevoli esponenti del mondo accademico e forense.

La commissione di studio ha completato i propri lavori in data 8 febbraio 2010.

La commissione ha ritenuto di acquisire i pareri del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, delle associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura, dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, dell'Associazione degli studiosi del processo amministrativo e della Società italiana degli avvocati amministrativisti.

Il testo licenziato dalla commissione tiene, pertanto, conto del costruttivo apporto collaborativo di tutti i soggetti interessati.

3. La valutazione dell'opzione di non intervento "Opzione zero".

Le criticità evidenziate nella sezione 1.2 ed il rilevante impatto sui destinatari finali che discende dal minor grado di certezza e di effettività derivante dall'attuale quadro normativo hanno indotto il legislatore a considerare assolutamente necessario l'intervento in esame.

Tale intervento deve rispondere non solo alle esigenze di semplificazione normativa, attraverso la raccolta in un'unica fonte di disposizioni sinora sparse in numerosissime leggi, risalenti anche ai primi del 1900, ma ha anche il compito di attuare una sistemazione complessiva della materia enucleando anche i relativi principi, mediante un'opera per molti versi storica.

Nell'ambito di tale attività le opzioni di regolazione prescelte, con riguardo agli interventi di carattere sostanziale che si è ritenuto necessario apportare alla vigente disciplina, derivano proprio dall'analisi dell'opzione zero, che ha permesso di costituire una base informativa che si è rilevata indispensabile per valutare le opzioni alternative e poi analizzare gli effetti della opzione di regolazione, proposta per il provvedimento. L'analisi condotta sullo *status quo* ha consentito, in particolare, di enucleare le peculiarità proprie del processo amministrativo in ordine alle quali è stata adottata un'autonoma disciplina. Laddove non è stata riscontrata tale esigenza si è ritenuto di non intervenire facendo proprie le regole del codice di procedura civile che sono espressione di principi generali, nonché singole disposizioni di dettaglio (cfr. disciplina delle notificazioni o delle spese di giudizio).

4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

Per quanto attiene alle opzioni alternative, sono state focalizzate alcune questioni di particolare importanza:

- a) la procura rilasciata per agire e contraddire davanti al giudice, nella proposta di regolazione prescelta, si intende conferita anche per proporre motivi aggiunti e ricorso incidentale, salvo che in essa sia diversamente disposto. L'opzione alternativa scartata prevedeva di chiedere una nuova procura al difensore del ricorrente per proporre motivi aggiunti e a quello del controinteressato per proporre ricorso incidentale.
- b) per esigenze di tutela del contraddittorio e in conformità a quanto previsto dal codice di procedura civile, al fine di evitare che la causa sia decisa sulla base di una questione non discussa in contraddittorio dalle parti, si è scelto di far obbligo al giudice di segnalare a queste ultime ogni questione che ritenga di rilevare d'ufficio, assicurando così su di essa un effettivo contraddittorio, secondo i casi orale o scritto (art. 73, comma 3). L'opzione, alternativa, di definire in rito la causa

senza avvisare le parti della questione rilevata d'ufficio, è stata scartata al fine di garantire il pieno contraddittorio delle parti;

c) per il rito abbreviato comune a determinate materia (ad es. ricorsi contro atti delle Autorità indipendenti; privatizzazione o dismissione di imprese o beni pubblici, costituzione, modificazione o soppressione di società, aziende e istituzioni da parte degli enti locali; provvedimenti di nomina, adottati previa delibera del Consiglio dei ministri; sport, ecc) si è deciso di conservare il termine ordinario di 60 giorni per la notifica del ricorso (come è nell'attuale disciplina dettata dall'art. 23 bis l. n. 1034 del 1971).L'alternativa era di dimezzare anche questo termine (come è dimezzato il termine per il deposito), ma si è preferito il termine lungo che garantisce maggiore tutela;

d) in ossequio allo specifico criterio di delega recato dall'art. 44, comma 2, lett. b), n. 2, l. n. 69 del 2009, sono state poi ridimensionate drasticamente le materie di giurisdizione di merito (art. 134) del giudice amministrativo (oggi contemplate dall'art. 7, l. n. 1034 del 1971, mediante rinvio all'art. 27, t.u. n. 1054 del 1924 ed all'art. 1, t.u. n. 1058 del 1924). L'alternativa era di confermare (richiamandoli nel codice) tutti i casi di giurisdizione di merito, anche quelli di fatto non più attuali;

e) particolari difficoltà ha evidenziato l'attuazione della delega con riguardo alla tutela nella fase preparatoria delle elezioni politiche. In tale ambito, i tempi serrati del procedimento preparatorio e il vincolo costituzionale che obbliga all'espletamento delle elezioni per il rinnovo della Camere, non oltre 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento, avevano imposto alla commissione di sostituire con un doppio grado di tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo, i poteri rimediali oggi attribuiti all'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, prevedendo (per gli insuperabili vincoli di cui si è detto) termini particolarmente ridotti e sistemi straordinari di instaurazione del contraddittorio.

Il Governo, in sede di esame del testo redatto dalla commissione istituita presso il Consiglio di Stato, ha ritenuto preferibile non esercitare la delega nella parte relativa all'introduzione *ex novo* di una tutela specifica per la fase preparatoria delle elezioni politiche, accantonando dunque il testo che era stato proposto dalla commissione, anche in relazione ai gravissimi rischi costituzionali che sarebbero potuti derivare in caso di sue sostanziali disfunzioni o mal funzionamenti nel delicato ambito di incidenza.

In tal senso hanno inciso i tempi serrati della fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti – e la riscontrata inopportunità di sopprimere il procedimento amministrativo in atto di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, come era stato ipotizzato dalla commissione redigente.

Per quanto riguarda il contenzioso elettorale amministrativo e quello del Parlamento europeo, si è posta la questione relativa alla contestazione che viene rivolta nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti, anche per quanto riguarda le questioni di ammissione ed esclusione di contrassegni, candidati, liste e collegamenti.

Al riguardo, il testo redatto dalla Commissione aveva introdotto il contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio ed, anche in tale caso, era stato necessario prevedere un rito processuale molto celere, sicché si era dovuto strutturare un rito calcolando un tempo medio del procedimento elettorale preparatorio di 27 giorni.

Va segnalato che sia l'introduzione del rito elettorale politico, sia la previsione del contenzioso elettorale sugli atti preparatori delle elezioni politiche, chiamano il giudice amministrativo ad un ingente impegno organizzativo, oltre al rischio di slittamento della data dei comizi.

In ordine alla previsione del contenzioso elettorale sugli atti preparatori del procedimento, in ossequio alla legge delega, nella successiva revisione del testo, si è ritenuto di introdurre il rito avverso tali atti limitatamente all'esclusione delle liste e dei candidati e con legittimazione attiva limitata ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, con esclusivo riferimento alle elezioni di regioni, province e comuni. In tutti gli altri casi ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le predette elezioni e per quelle al Parlamento europeo è impugnabile soltanto a conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti. Per tale giudizio è stata confermata la scelta della legittimazione popolare ad agire. In tal modo, salvo la riferita eccezione, è stato codificato il principio di diritto affermato dalla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 24 novembre 2005, n. 10.

5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.

La regolazione proposta consiste nella redazione di un vero e proprio codice del processo amministrativo, attuando, nel contempo, una sistemazione complessiva della materia.

Tale opzione è l'unica possibile, a fronte del preesistente quadro normativo di riferimento, descritto nella sezione 1.2. Lo strumento codicistico consente, inoltre, di adeguare la disciplina del processo amministrativo alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori e di coordinarla con le norme del codice di procedura civile.

A tale riguardo, la prima scelta di fondo è di fare mero rinvio alle (molte) disposizioni del c.p.c. che si è deciso di recepire, anche senza riprodurle *in toto*. Tale scelta risponde a criteri di snellezza. Al fine, invece, di garantire maggiore chiarezza ed organicità, per quanto riguarda le ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, si è deciso di seguire il criterio del

recepimento di tutte le ipotesi contemplate da altri testi normativi, con conseguente abrogazione delle disposizioni originarie. La soluzione presenta il vantaggio di accorpate nella pertinente sede della normativa processuale tutte le materie di giurisdizione esclusiva, evitando le rigidità e le disarmonie insite nel meccanismo del rinvio mobile, al contempo, fornendo a tutti gli operatori un quadro sinottico di agevole consultazione di tali materie.

Nel merito, trattandosi di un intervento di così ampia portata, per l'illustrazione della disciplina dei singoli istituti e delle conseguenti opzioni di regolazione proposte si fa rinvio alla relazione illustrativa. In questa sede, si rappresenta che una delle scelte di maggior rilievo è la nuova disciplina del procedimento cautelare, dettata dalla necessità di assicurare una posizione di equilibrio tra le parti, rafforzando dunque la garanzia del contraddittorio (sinora alquanto negletta) e, al contempo, salvaguardando le esigenze di tempestività della tutela. Si è, pertanto, scartata l'opzione alternativa di conservare l'attuale disciplina della tutela cautelare (che consente il deposito anche nella camera di consiglio fissata per la trattazione della sospensiva di memorie e documenti).

E' importante sottolineare altresì la scelta operata in ordine alla risarcibilità degli interessi legittimi, rimessa alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo. Al riguardo, a seguito di attenta valutazione, è apparso necessario sottoporre il risarcimento del danno comunque ad un termine di decadenza per assicurare la certezza degli assetti finanziari della pubblica amministrazione. Tale soluzione contempera la piena tutela dei cittadini attraverso la risarcibilità con le esigenze di certezza proprie del bilancio pubblico in ordine alle previsioni di spesa. L'ordinario termine prescrizione, infatti, (quinquennale o decennale a seconda delle interpretazioni giurisprudenziali) potrebbe creare incertezze sulle previsioni di spesa relativa ad anni assai lontani dal fatto dannoso. In diversi altri casi, peraltro, è soggetta a termini decadenziali la stessa tutela dei diritti soggettivi (vizi della cosa venduta, società, condominio, licenziamenti individuali, etc.).

5.1 Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti

Gli effetti del provvedimento sono stati computati con una stima delle differenze tra la situazione attuale e quella con intervento di regolazione, soprattutto in termini di effettività della tutela che equivale a maggior soddisfazione in tempi ridotti, applicando al meglio le risorse finanziarie e amministrative esistenti.

5.2 Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine

La codificazione del processo amministrativo rappresenta un significativo passo avanti verso la maggiore chiarezza delle regole processuali da seguire e rappresenta una variabile importante per assicurare una ragionevole durata dei processi e per garantire, pertanto, un ampliamento delle tutele per i cittadini.

5.3 Indicazione degli obblighi informativi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti

Trattandosi di attività giurisdizionale non sussistono obblighi informativi, poiché tutte le informazioni richieste agli utenti sono ricomprese nelle prospettazioni di parte da sottoporre al giudice. Limitatamente agli adempimenti di segreteria è appena il caso di osservare che gli unici obblighi consistono nella comunicazione dell'indirizzo anagrafico o elettronico dei difensori delle parti, peraltro già previsto dalla normativa vigente.

5.4 Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione

Non ci sono particolari condizioni esterne suscettibili di avere effetti negativi sul provvedimento. Occorrerà fare riferimento all'attuazione della norma con specifiche attività di monitoraggio e valutazione della regolazione, previste al punto 1.4, per verificare che non insorgano condizioni ostative all'attuazione concreta del provvedimento.

6. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

La certezza sulle forme processuali da seguire consente di evitare di incorrere in decadenze processuali legate alla difficoltà di conoscere gli orientamenti giurisprudenziali e alla loro mutevolezza e porrà gli operatori giuridici su un piano paritario in quanto consentirà un accesso facilitato alle informazioni relative alle norme applicabili. La maggiore conoscibilità della normativa avrà effetti positivi sul mercato forense e gli operatori economici avranno più probabilità di avere una decisione di merito piuttosto che una di rito conseguente ad errori procedurali.

7. Modalità attuative dell'intervento regolatorio.

I soggetti responsabili per l'attuazione dell'intervento regolatorio sono, in primo luogo, tutti gli organi giurisdizionali amministrativi.

Per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio sarà utilizzato il nuovo sistema informatico della giustizia amministrativa (NSIGA), già in uso da alcuni anni.

Rispetto all'esigenza di predisporre meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre a V.I.R., sarà cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, con cadenza biennale, verificare il grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento, l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, analizzare eventuali criticità emerse.

Al riguardo, si fa presente che la legge delega già prevede la possibilità di apportare eventuali misure integrative o correttive entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, con analoghe norme di livello primario.