

сра

- Il Codice del processo amministrativo (c.p.a.) è un tipico codice dei nostri tempi, nei quali la codificazione è divenuta soprattutto una tecnica di manutenzione di un ordito normativo sempre in movimento: tecnica utile a mantenere una misura di ordine e di coerenza, ma non più, invece, a discernere compiutamente gli istituti e le regole generali rispetto ad istituti e regole speciali.

- Il c.p.a. non è, dunque, un testo chiuso e compiuto nel quale si riflette interamente il processo amministrativo, come del resto dimostra la collocazione di norme processuali in altri plessi normativi: basti pensare alla c.d. *class action* contro la pubblica amministrazione, prima inserita e poi di nuovo espunta dal testo definitivo del Codice.

- Alla codificazione del processo non corrisponde, del resto – a differenza di quanto accade, per esempio, per il diritto civile o per il diritto penale – un codice del diritto amministrativo. Al contrario, il diritto amministrativo si va estendendo ed articolando lungo nuove ed inedite dimensioni e presenta allo stesso tempo, nell'ordinamento interno, una forte "turbolenza" che vede succedersi continui interventi normativi, a volte di grande rilevanza, a volte di minuto dettaglio.

Giurisdizione amministrativa

- La giurisdizione amministrativa è esercitata dai *Tribunali Amministrativi Regionali* e dal *Consiglio di Stato* secondo le norme del Codice del processo amministrativo (**art. 4 c.p.a.**). A questi organi bisogna aggiungere il *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, al quale, ai sensi dell'art. 6 del Codice del processo amministrativo, si propone appello avverso le pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

- In particolare, i Tribunali Amministrativi Regionali sono stati istituiti con la L. 1034/1971, in attuazione dell'art. 125 Cost., come organi locali di giustizia amministrativa su base regionale; essi sono **venti**, uno per ogni Regione, con sede nel capoluogo regionale, oltre le sezioni staccate istituite presso alcune Regioni.

giurisdizione generale di legittimità: ai sensi dell'art.7, comma 4, del Codice del processo amministrativo, il G.A. in sede di giurisdizione di legittimità conosce delle controversie relative ad **atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di *interessi legittimi* e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se *introdotte in via autonoma*.**

- Anche se in sede di giurisdizione di legittimità il G.A. conosce di interessi legittimi, non mancano dei casi in cui può conoscere anche di *diritti soggettivi*. Specificamente, l'**art. 8 del Codice del processo**, prevede che il G.A., oltre ai casi di giurisdizione esclusiva, può conoscere - incidentalmente e senza **efficacia di giudicato** - di **questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti soggettivi** quando la soluzione delle stesse è presupposto necessario per la decisione della questione principale, relativa ad un interesse. Restano in ogni caso affidate alla cognizione del G.O., ai sensi dell'art. 8, comma 2, del Codice, le **questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone fisiche**, esclusa la capacità di stare in giudizio, e le **questioni relative alla falsità di atti e documenti** (c.d. *incidente di falso*);

- **giurisdizione di merito** nelle materie tassativamente determinate dal legislatore: l'**art. 7, comma 6, del Codice** definisce la **giurisdizione di merito** del G.A., affermando che quando il giudice amministrativo esercita la giurisdizione con cognizione estesa al merito **può sostituirsi all'amministrazione**. Ciò in quanto è tenuto ad esaminare l'atto impugnato, oltre che dal punto di vista della sua legittimità, anche sotto il profilo dell'**opportunità** e della **convenienza**. Nei casi di giurisdizione di merito, ai sensi dell'**art. 34 del Codice**, il G.A. «**adotta un nuovo atto, ovvero modifica o riforma quello impugnato**».

- Quanto alle ipotesi in cui il giudice esercita la giurisdizione di merito, queste sono **«indicate dalla legge e dall'articolo 134»**. Ai sensi della disposizione codicistica, rientrano in tale giurisdizione le controversie aventi ad oggetto: a) **l'attuazione delle pronunce giurisdizionali esecutive o del giudicato (giudizio di ottemperanza)**; b) **gli atti e le operazioni in materia elettorale**, attribuiti alla giurisdizione amministrativa; c) **le sanzioni pecuniarie** la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti; d) **le contestazioni sui confini degli enti territoriali**; e) **il diniego di rilascio di nulla osta cinematografico**, di cui all'art. 8 della L. 161/1962;

- **giurisdizione esclusiva**, anch'essa nelle materie tassativamente determinate dal legislatore: è caratterizzata, ai sensi dell'**art. 7, comma 5, del Codice del processo** dalla circostanza per cui al giudice amministrativo è attribuita, pure ai fini risarcitori, la cognizione, *in via principale*, sia dei **diritti soggettivi** che degli **interessi legittimi**. Data l'ampiezza della cognizione del giudice, si suole affermare che la giurisdizione esclusiva configuri un'ipotesi non di sola *giurisdizione su atti*, ma anche di *giurisdizione su rapporti*.

- Quanto alle **materie** nelle quali il G.A. esercita la giurisdizione esclusiva, queste sono elencate nell'**art. 133 del Codice del processo amministrativo** (a titolo di esempio, si ricordano: *l'azione di risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*; in materia di *accesso ai documenti amministrativi*; in materia di *urbanistica ed edilizia*, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, e di *espropriazione per pubblica utilità*, nonché di *servizi pubblici*).

- L'importanza fondamentale della disposizione in commento ai fini dell'esatta individuazione della giurisdizione del G.A. è confermata dal fatto che il legislatore è intervenuto in più occasioni sull'art. 133 c.p.a., correggendo le ipotesi contemplate e introducendone di nuove. In particolare, tali modifiche sono state apportate con il D.L. 34/2011, conv. in l. **26-5-2011, n. 75**, il **d.lgs. 31-3-2011, n. 58** e, da ultimo, con il **d.lgs. 195/2011**. A tali ipotesi, poi, devono aggiungersi le **ulteriori previsioni di legge**, così come stabilito dallo stesso legislatore, al comma 1 della disposizione *de qua*: a titolo di esempio, si ricordano *le controversie in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici*, ai sensi del D.Lgs. 198/2009.

tipologie di giudizio

- **giudizio di cognizione:** è volto a stabilire la **fondatezza della pretesa** vantata dal soggetto leso dalla P.A., per stabilire quale sia la volontà dell'ordinamento riguardo l'attività dell'amministrazione. Il processo amministrativo di cognizione si presenta prevalentemente, nella giurisdizione di legittimità, come *giudizio d'impugnazione* di un atto amministrativo finalizzato alla sua eliminazione dal mondo giuridico. Con il Codice del processo, il legislatore ha individuato le azioni esperibili innanzi al giudice amministrativo;

- **giudizio cautelare**: ha una **funzione accessoria e strumentale** rispetto al processo di cognizione, in quanto è teso all'adozione di *misure preventive* volte a preservare le utilità che saranno fornite da una eventuale sentenza favorevole di cognizione da eventi che possono manifestarsi durante il corso del processo. In tale ipotesi processuale, il G.A. conosce dell'atto impugnato limitatamente agli effetti dannosi che dallo stesso possono scaturire per il ricorrente;

- **giudizio di esecuzione:** ha la funzione di assicurare, anche coattivamente, l'**attuazione concreta della pronuncia di cognizione**. Al pari di quello cautelare, tale tipologia di giudizio, definito *giudizio di ottemperanza*, è fortemente tipizzato dal legislatore agli artt. 112 e ss. del Codice del processo amministrativo.

Le azioni

- Quanto alle azioni esperibili innanzi al G.A., si evidenzia che con l'approvazione del Codice del processo amministrativo è stata introdotta nell'ordinamento una **disciplina organica** delle stesse che, in modo più o meno completo, ricalca il **sistema delle tradizionali azioni di cognizione** (*costitutive, di accertamento e di condanna*).

- Prima della recente riforma legislativa, il quadro delle azioni amministrative che il privato poteva attivare innanzi al giudice amministrativo era, infatti, alquanto articolato ed il processo amministrativo *era, per lo più, incentrato sulla richiesta di annullamento* del provvedimento amministrativo *ritenuto illegittimo*.

- Il controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa esercitato dal giudice amministrativo ha avuto storicamente al suo centro l'azione di annullamento dell'atto amministrativo illegittimo.



Oltre un secolo è trascorso da quando quest'azione venne introdotta in occasione dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato (l. 31.3.1889, n. 5992) con l'attribuzione a quest'ultimo della competenza a esaminare i ricorsi contro gli atti amministrativi viziati per «incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge» lesivi di un interesse individuale. In caso di accoglimento del ricorso la sezione poteva annullare il provvedimento illegittimo con effetto retroattivo.

- In particolare, l'azione di annullamento consentiva un controllo giurisdizionale del potere discrezionale particolarmente efficace soprattutto attraverso la verifica dell'eccesso di potere.
- Anche il potere del giudice di annullare gli atti amministrativi illegittimi era concepito in modo tale da rispettare il principio della separazione dei poteri. La sentenza infatti, nel disporre l'annullamento dell'atto, doveva contenere la formula «fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa».

- In altri termini, l'annullamento azzerava per così dire l'operato dell'amministrazione, ma non stabilisce direttamente, soprattutto se si tratta di un potere discrezionale, come l'amministrazione deve provvedere. Il giudice amministrativo cioè non può sostituire in modo diretto la sua valutazione e la sua decisione a quelle dell'amministrazione.

- A poco a poco, la giurisprudenza, seguendo una ricostruzione della dottrina (Nigro, M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, V ed., 2000, 303 ss.), chiarì che la sentenza di annullamento produce tre tipi di effetti:
- l'effetto di annullamento che rimuove l'atto e i suoi effetti retroattivamente;

- l'effetto ripristinatorio, che mira a ricostruire per quanto possibile la situazione di fatto e di diritto nella quale sarebbe stato il ricorrente al momento dell'emanazione della sentenza in assenza dell'atto amministrativo illegittimo (per esempio, la restituzione di un bene occupato illegittimamente o la ricostruzione della carriera di un dipendente dichiarato decaduto);

- l'effetto conformativo (o ordinatorio), che crea un vincolo in capo all'amministrazione nel momento in cui essa emana, ove possibile, un nuovo provvedimento in sostituzione di quello annullato.
- L'ampiezza di quest'ultimo effetto si determina in funzione dei motivi di ricorso dedotti in giudizio e posti alla base della sentenza di annullamento. In generale, l'accertamento di un vizio di natura sostanziale (assenza di un presupposto di legge necessario per l'emanazione dell'atto, sviamento di potere) può determinare talvolta una preclusione assoluta alla reiterazione del provvedimento emanato.

- **L'annullamento dell'atto** illegittimo costituì dunque in origine, e costituisce ancor oggi, un rimedio efficace in tutti i casi nei quali l'amministrazione ha il potere di sacrificare o di incidere altrimenti negativamente sulla posizione giuridica del privato e il privato ha interesse a contrastare l'esercizio del potere. Ciò avviene, per esempio, nei casi di una espropriazione, di una sanzione, di un ordine di abbattere un edificio pericolante, della revoca di una licenza. L'annullamento ripristina a favore del privato la situazione precedente all'emanazione dell'atto amministrativo ed elimina così la lesione subita. Così, se l'espropriazione è annullata

- I danni ulteriori ai quali l'annullamento non riesce a porre rimedio possono essere risarciti. Così, per esempio, può essere risarcito il danno per non aver potuto utilizzare il bene espropriato per un determinato periodo di tempo o per non aver potuto svolgere un'attività commerciale a causa della revoca della licenza poi annullata.

- **L'azione di annullamento si rivelò subito poco efficace in una serie di ipotesi diverse da quelle sopra indicate.** Si pensi al caso in cui il privato chiede all'amministrazione il rilascio di una autorizzazione o di una licenza necessaria per poter avviare un'attività e l'amministrazione emani un atto che rigetta la domanda presentata perché l'interessato non è in possesso di un requisito richiesto dalla legge.

- il privato che ritiene illegittimo il diniego può certamente rivolgersi al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento dell'atto. Ma il giudice amministrativo potrà soltanto verificare se il motivo del diniego (la mancanza di un requisito) è legittimo o illegittimo e in questo secondo caso annullare l'atto negativo. Il giudice non potrà invece stabilire direttamente se l'amministrazione è tenuta a emanare l'atto amministrativo richiesto. Dopo l'annullamento dell'atto di diniego l'amministrazione cioè deve operare una nuova valutazione della domanda proposta dal privato. All'esito di questa, potrebbe ben accadere che l'amministrazione confermi il diniego dell'atto richiesto, magari perché accerta la mancanza di un altro requisito richiesto dalla legge, diverso da quello posto alla base del primo diniego annullato.

- Si pensi ancora al caso in cui, dopo che il privato ha presentato una domanda per il rilascio di un'autorizzazione o di una licenza, l'amministrazione rimanga inerte, cioè non prenda alcuna decisione esplicita, né positiva né negativa. Contro il silenzio della pubblica amministrazione l'azione di annullamento è uno strumento inutilizzabile.

- Infatti, il giudice non ha, per definizione, di fronte a sé un atto da annullare, ma un mero comportamento omissivo (l'inerzia) della pubblica amministrazione.
- Ciò determina un paradosso. Infatti, da un lato, nel caso meno grave di atto espresso di rigetto dell'istanza del privato, nel quale almeno l'amministrazione l'ha esaminata e ha ritenuto di non poterla accogliere, il privato poteva, come si è visto, ricorrere al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento dell'atto di diniego.
- Dall'altro lato, nel caso più grave di inerzia totale, che può essere dovuta a trascuratezza o negligenza dell'amministrazione o volontà di non assumere il rischio di una decisione, il privato era privo di ogni tutela.

- Per risolvere questo problema, il Consiglio di Stato, fin dai primi anni del secolo scorso, fece ricorso ad alcuni artifici interpretativi. Qualificò infatti **il silenzio mantenuto dall'amministrazione oltre un certo tempo di fronte a un'istanza di privato come un atto tacito di diniego di rilascio del provvedimento richiesto**. Contro questa finzione di atto ritenne pertanto proponibile l'azione di annullamento. Il privato, però, prima di proporre il ricorso al giudice amministrativo, doveva notificare all'amministrazione una diffida assegnandole un termine congruo entro il quale rispondere all'istanza. Decorso il termine senza che l'amministrazione avesse emanato un atto positivo o negativo, il silenzio poteva essere impugnato come se fosse un atto tacito di diniego.

- Questa costruzione fu superata dalla giurisprudenza alla fine degli anni Settanta del secolo scorso. Il Consiglio di Stato, infatti, ritenne che di fronte al silenzio dell'amministrazione il privato potesse proporre direttamente un'azione di accertamento volta a far dichiarare illegittimo il comportamento inerte mantenuto sulla istanza presentata dal privato e, addirittura, a condannare l'amministrazione a prendere una decisione espressa (positiva o negativa) sull'istanza. In alcune sentenze (rimaste isolate) il Consiglio di Stato si spinse fino al punto di stabilire che il giudice amministrativo avesse anche il potere di condannare l'amministrazione a emanare l'atto richiesto, ove quest'ultimo avesse natura discrezionale.
- Il Consiglio di Stato operò così un primo passo, integrando in via interpretativa le norme legislative vigenti, verso l'introduzione del processo amministrativo di un'azione di accertamento e di un'azione di condanna, oggi recepita nel Codice del processo

- Un ampliamento dei poteri del giudice amministrativo avvenne anche per effetto di un altro tipo di evoluzione. Com'è noto, i confini della giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo furono segnati dalla giurisprudenza in base al criterio della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo. Poiché tuttavia in molte materie queste due figure erano intrecciate in modo inestricabile e ciò creava gravi incertezze, il legislatore, a partire dagli anni XX del secolo scorso, pensò di introdurre eccezioni al criterio generale.

- Lo spostamento della giurisdizione di alcune controversie dalla sede naturale del giudice ordinario a quella del giudice amministrativo comportò un ampliamento dei poteri di quest'ultimo. Infatti, nei casi di controversie riguardanti i diritti soggettivi un siffatto spostamento poteva essere concepito se e solo se la tutela offerta a quest'ultimi rimanesse invariata. In altri termini, il giudice amministrativo doveva essere investito degli stessi poteri (istruttori e decisorii) del giudice ordinario.

- I casi di giurisdizione esclusiva si moltiplicarono nel corso dei decenni per effetto di interventi legislativi che integrarono via via l'elenco originario delle materie (per esempio, tra i casi più importanti, gli atti delle autorità amministrative indipendenti, lo smaltimento dei rifiuti, i contratti pubblici, ecc.). Anzi il Parlamento, specie nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, ampliò questo tipo di giurisdizione non più soltanto a casi particolari bensì a interi «blocchi di materie» (servizi pubblici, urbanistica, edilizia in base al d.lgs. 31.3.1998, n. 80) comprimendo così sempre più lo spazio del giudice ordinario.
- La Corte Costituzionale, con la sentenza considerata come quella più importante fino a oggi in materia di giustizia amministrativa (C. cost., 6.7.2004, n. 204), dichiarò infatti incostituzionali le disposizioni del d.lgs. n. 80 del 1998 (artt. 33 e 34) e stabilì il principio secondo il quale il giudice amministrativo ha come sua funzione specifica quella del controllo sul potere amministrativo in senso proprio («l'amministrazione-autorità»), non già quella di giudicare sui meri comportamenti della pubblica amministrazione.

- Sono meri comportamenti che rientrano sempre e necessariamente nella giurisdizione del giudice ordinario, per esempio, per riprendere uno dei casi rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla base delle disposizioni dichiarate incostituzionali, il mancato pagamento da parte di un ospedale pubblico delle somme pattuite per l'acquisto di farmaci o l'occupazione di fatto di un terreno privato per ampliare una strada pubblica (cd. occupazione usurpativa).

- Un altro filone legislativo che portò all'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo riguarda materie particolari.

- Di recente, il legislatore ha introdotto un particolare rimedio contro **l'inefficienza dell'amministrazione che per esempio non rispetta gli standard minimi di servizio pubblico**. Essa consiste in una specie di «*class action*» da proporre davanti al giudice amministrativo che si può concludere con una condanna dell'amministrazione a porre in essere entro un termine congruo le attività necessarie per porre rimedio all'inefficienza lamentata (d.lgs. 20.12.2009, n. 198).

- Ma il caso più importante di ampliamento della giurisdizione del giudice amministrativo è costituito dal potere di condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni conseguenti all'emanazione di atti illegittimi previsto dalla l. n. 205/2000.
- Questa legge ha trasformato il ruolo del giudice amministrativo che non è più soltanto il giudice dell'annullamento, ma anche il giudice del risarcimento dei danni. Quest'ultimo ruolo in base alla legge del 1865, prima ricordata, è sempre stato proprio del giudice ordinario.

- Tutti i casi di ampliamento dei poteri del giudice amministrativo vennero interpretati, fino a poco prima dell'approvazione del Codice del processo amministrativo, come casi di deroga alla regola generale in base alla quale la giurisdizione amministrativa ammette soltanto l'azione di annullamento.
- Comunque sia, venne mantenuto fermo il principio del «*numerus clausus*» (o della tipicità) delle azioni proponibili nel processo amministrativo. Ciò a differenza di quanto accade nel processo civile nel quale, come regola generale, il giudice può adottare ogni tipo di sentenza necessaria per dare piena soddisfazione e tutela al privato vincitore in giudizio (il principio della «atipicità»).

- Solo alcune sentenze del Consiglio di Stato emanate tra il 2009 e il 2010 considerarono superato il principio della tipicità, ammettendo in particolare, in assenza di una norma di legge espressa, un'azione di accertamento (Cons. St., sez. VI, 9.2.2009, n. 717, Cons. St., sez. VI, 15.4.2010, n. 2139).

- Dopo tante novità introdotte dal legislatore e dalla giurisprudenza nel processo amministrativo in modo frammentario soprattutto nell'ultimo decennio, era indispensabile un riordino generale della disciplina.

- Una delle parti più organiche del Codice riguarda le azioni e i rimedi nel processo amministrativo che vengono riordinati allo scopo di rendere più completa la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Art. 29 l'azione di annullamento

- In primo luogo, il Codice disciplina l'azione di annullamento del provvedimento illegittimo, senza novità particolari. L'art. 29 conferma che l'azione va proposta entro 60 giorni allo scopo di verificare se l'atto amministrativo impugnato sia viziato per «violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere». Se l'azione viene accolta il giudice «annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato» (art. 34, co. 1, lett. a). È stata invece soppressa la formula precedente, già segnalata, «salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa» e questa omissione è uno dei sintomi che il Codice non vieta più in modo assoluto al giudice di emanare sentenze di condanna al rilascio da parte dell'amministrazione di un determinato atto (azione di adempimento).

Art. 30 l'azione di condanna al risarcimento del danno

- L'art. 30 del Codice disciplina principalmente l'azione di condanna al risarcimento del danno provocato da un atto amministrativo illegittimo che lede un interesse legittimo. Essa può essere proposta o in collegamento con l'azione di annullamento o in modo autonomo.
- In primo luogo, l'azione deve essere proposta entro un termine di 120 giorni dal fatto o dalla conoscenza del provvedimento che ha provocato il danno. Molti commentatori hanno ritenuto che si tratti di un termine troppo breve. Infatti, nel diritto civile l'azione per danni può essere proposta usualmente entro termini molto più lunghi (quello generale è cinque anni).

l'azione di risarcimento senza proporre l'azione di annullamento

- In secondo luogo, il Codice contiene una disposizione molto controversa volta a penalizzare il ricorrente che scelga di proporre l'azione di risarcimento senza proporre insieme (o aver proposto prima) l'azione di annullamento. Infatti, nel momento in cui determina l'ammontare del risarcimento, il giudice amministrativo deve escludere i danni «che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento dei mezzi di tutela previsti». Quest'ultima espressione è già stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso che si riferisce anche alla mancata richiesta dell'annullamento dell'atto illegittimo (Cons. St., A.P., 23.3.2011, n. 3).

l'azione avverso il silenzio e la declaratoria di nullità

- ... è disciplinata dall'**art. 31** del Codice del processo, come novellato dal D.Lgs. 195/2011, ai sensi del quale, decorsi i termini di conclusione del procedimento e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'**accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere**. Tale azione può essere proposta fino a che dura l'inadempimento e, comunque, **non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione**.
- Altra interessante ipotesi contemplata dall'art. 31 è quella di **accertamento** e relativa **declaratoria di nullità previste dalla legge**. Questa azione va proposta nel termine di decadenza di **180 giorni** e la nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice.

- Oltre alle fattispecie di cui all'art. 31, l'**art. 34 del Codice** prevede **altre due ipotesi** in cui il giudice conclude un giudizio sottoposto alla sua cognizione con una pronuncia di accertamento. Precisamente:

l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato non sia più utile per il soggetto ricorrente

- allorquando, nel corso del giudizio, si verifichi una situazione tale per cui **l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato non sia più utile per il soggetto ricorrente (comma 3)**: in tal caso l'illegittimità dell'operato della P.A. può comunque essere fatta valere in sede risarcitoria, per ristorare il privato del danno subito in considerazione della stessa, ed il giudice anziché emettere una pronuncia di annullamento, accerta l'illegittimità dell'atto, «se sussiste l'interesse ai fini risarcitori»;

l'annullamento del provvedimento diviene superfluo

- allorquando, nel corso del giudizio, **l'annullamento del provvedimento diviene superfluo**, in quanto il ricorrente ha, successivamente all'instaurazione del processo, vista **pienamente soddisfatta la propria pretesa**, il giudice accerta nel merito l'avvenuta soddisfazione e, conseguentemente, emette una sentenza con cui dichiara *cessata la materia del contendere* (comma 5).

ALTRE AZIONI

- Accanto all'azione di condanna al risarcimento del danno si è posta la questione se l'art. 30 ammette anche altri tipi di azione e in particolare l'azione di condanna all'emanazione di un atto amministrativo richiesto. Infatti, il progetto di codice elaborato dalla commissione tecnica istituita presso il Consiglio di Stato conteneva una disposizione sulla cosiddetta azione di adempimento.
- Essa riprendeva il modello tedesco della *Verpflichtungsklage*, ammessa, ormai da molti decenni, nei casi in cui alla conclusione del processo amministrativo risulta che l'amministrazione non ha alcuna discrezionalità nel negare l'atto richiesto. In questo caso, oltre all'annullamento dell'atto di diniego del provvedimento, la sentenza ordina all'amministrazione di emanare l'atto.

- L'art. 31 del Codice disciplina due altre azioni: quella che può essere proposta nel caso di inerzia (o silenzio), cioè di mancata risposta da parte dell'amministrazione di fronte alla richiesta di un provvedimento amministrativo presentata da un privato; l'azione di accertamento che ha lo scopo di accertare che un atto amministrativo è viziato in modo così grave da dover essere ritenuto nullo, cioè inidoneo a produrre un qualsiasi effetto giuridico.

l'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto

- Il secondo correttivo processuale varato con il decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160 ha introdotto nel corpo dell'art. 34, comma 1, lettera c, del codice del processo amministrativo un ultimo e assai significativo periodo alla stregua del quale l'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è proposta contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego o all'azione avverso il silenzio, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 31, comma 3.

- viene così coronato un lungo percorso, dottrinale e pretorio, volto a munire l'interesse pretensivo di quella tutela specifica e soddisfattoria da oltre un secolo garantita, per gli interessi oppositivi (o statici o interessi lesi dal provvedimento), dalla tutela costitutiva di annullamento. Da lungo tempo la dottrina più avvertita aveva osservato che gli interessi pretensivi – detti anche interessi dinamici ovvero interessi bisognosi di un provvedimento – necessitano di una protezione in re o in kind che garantisca il conseguimento del bene della vita mediante un ordine giudiziario che costringa l'amministrazione ad adottare la determinazione agognata.

- Con l'art. 34, comma 1, lettera c), il nostro ordinamento conia l'azione generale di esatto adempimento e si sincronizza con i sistemi europei che da tempo hanno ammesso e regolato la tecnica di protezione specifica degli interessi pretensivi.
- La norma va coordinata con il precedente art. 30, comma 1, riferito all'azione di condanna, secondo cui, salvi i casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (le azioni di condanna privatistiche a tutela di diritti soggettivi) e i casi di cui al medesimo articolo (relativi alle domande di risarcimento del danno ingiusto di cui ai successivi commi 2 e seguenti), la domanda di condanna può essere proposta solo contestualmente ad altra azione in guisa da dar luogo ad un *simultaneus processus* che obbedisce ai principi di concentrazione processuale ed economia dei mezzi giuridici.
- Ci si riferisce, in particolare, all'ordinamento britannico e alla legislazione tedesca.

- Quanto al Regno Unito, a seguito delle riforme intervenute nell'ultimo secolo, tra i remedies che possono essere richiesti per mezzo del judicial review vi sono i cd. prerogative orders, tra i quali rientra l'order commanding a public authority to perform a public duty, definito mandatory order (o mandamus). Si tratta, in definitiva, di un mezzo per ottenere la condanna dell'amministrazione a un facere specifico che si differenzia dal rimedio equitativo e privatistico dell'injunction in quanto riguarda rapporti pubblicistici e può avere per oggetto anche un'adozione di uno specifico atto di diritto pubblico imposto dal cd. duty to performance a specific act.

- Segnatamente, l'art. 42 della legge processuale amministrativa tedesca (Verwaltungsgerichtsordnung) del 1960 riconosce la possibilità di esperire dinanzi ai Tribunali amministrativi l'azione di "condanna all'emanazione di un atto amministrativo rifiutato od omesso (azione di condanna)" laddove l'attore "faccia valere di essere stato leso nei propri diritti dal rifiuto o dall'omissione del provvedimento".
- L'art. 42 configura due distinte specie di azione di adempimento.

- La prima (Weigerungsgegenklage o Versagungsgegenklage) è finalizzata a sanzionare l'illegitto diniego di un atto amministrativo: l'atto amministrativo è stato richiesto dal privato e l'amministrazione lo ha espressamente rifiutato (abgelehnt).
- La seconda (Untätigkeitsklage) è diretta a stigmatizzare l'inerzia della pubblica amministrazione: l'atto amministrativo, la cui adozione risulta dovuta, è stato omissso (unterlassen).

- Secondo la tesi prevalente l'azione di adempimento ha natura di azione di condanna. Non siamo, infatti, in presenza di un'azione costitutiva, in quanto il giudice amministrativo non può sostituirsi all'amministrazione, emanando l'atto richiesto dal privato; trattasi, quindi, di un'azione di condanna volta ad ottenere (Verpflichtungsklage) l'atto rifiutato o omissso (Ablehnung oder Unterlassung).

- Il nuovo testo dell'art. 34, comma 1, lettera c), consacra un approccio ermeneutico già attinto dalla più recente elaborazione giurisprudenziale.
- Sotto questo punto di vista trattasi di norma non necessaria in quanto ricognitiva del prevalente indirizzo ermeneutico.
- Decisiva appare, al riguardo, la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 23 marzo 2011 n. 3, che, con affermazione ribadita dalla successiva Ad Plen. n. 15/2011, ha definitivamente sancito la generale esperibilità dell'azione di condanna quale strumento di tutela attivabile dal ricorrente innanzi al G.A. al fine di ottenere il riconoscimento del bene della vita ingiustamente negatogli.

- Ad avviso dell'Adunanza Plenaria l'ammissibilità, in via generale, di un'azione di condanna pubblicistica (c.d. azione di esatto adempimento) tesa ad una pronuncia che, per le attività vincolate, costringa la P.A. ad adottare il provvedimento soddisfacente, è ricavabile dall'applicazione dei principi costituzionali e comunitari in materia di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, dall'interpretazione della portata espansiva delle specifiche ipotesi previste dall'art. 31 comma 3 del codice, in materia di silenzio, dall'art. 124 in materia di contratti pubblici, oltre che dall'art. 4 del decreto legislativo n. 198/2009, in materia di azione collettiva di classe, e, soprattutto, dalla dizione ampia dell'art. 30, comma 1 del codice, che non tipizza i contenuti delle pronunce di condanna, e, soprattutto, non limita dette pronunce ai soli casi privatistici del risarcimento del danno e della lesione di diritti soggettivi nelle materie di giurisdizione esclusiva.

- **Con detta azione il soggetto anticipa dal giudizio di ottemperanza al giudizio di cognizione la condanna dell'amministrazione all'emanazione del provvedimento favorevole, determinando la consumazione dei poteri discrezionali di cui l'amministrazione possa per avventura disporre nella fase di rinnovazione del provvedimento e di esecuzione del giudicato.** Di conseguenza, vale nel giudizio di adempimento la regola secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile: esso è il luogo processuale in cui l'amministrazione ha l'onere di eccepire ogni fatto impeditivo ed estintivo, anche connesso a poteri discrezionali, in mancanza di che non potrà farlo successivamente.

- Ulteriore conforto alla tesi in esame è il pacifico riconoscimento dell'interesse legittimo come posizione sostanziale nella cui architettura assume rilevanza centrale, pur se con il filtro della mediazione amministrativa, l'interesse al conseguimento o alla protezione di un bene della vita. La necessaria coerenza tra struttura e tutela della posizione soggettiva incentrata, per gli interessi pretensivi, sull'aspirazione al raggiungimento di un bene della vita, impone che, ove non sia d'ostacolo il permanere di aspetti discrezionali dell'agere dei pubblici poteri, l'interesse legittimo sostanziale non possa essere relegato a posizione legittimante al ricorso ma debba assurgere a oggetto specifico de giudizio nell'ambito di un sindacato diretto del rapporto amministrativo conformato dall'atto lesivo.

- giudici amm. hanno dato atto dell'evoluzione dell'ordinamento processuale amministrativo che si è progressivamente affrancato dal paradigma del mero accertamento giuridico di validità dell'atto. Di questo percorso evolutivo il Tar evidenzia i seguenti punti significativi:

- a) la combinazione di ordinanze propulsive e motivi aggiunti avverso l'atto di riesercizio del potere hanno consentito di focalizzare l'accertamento, per successive approssimazioni, sull'intera vicenda di potere;
- b) è divenuta pacifica la possibilità per il giudice di spingersi "oltre" la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento, nella convinzione che quella degli apprezzamenti tecnici non sia un'area istituzionalmente "riservata" alla pubblica amministrazione;

- c) le nuove tecniche di sindacato, punto di emersione della “amministrazione di risultato” e della acquisita centralità che il bene della vita assume nella struttura dell’interesse legittimo, hanno indotto il giudice ad un vaglio di ragionevolezza più penetrante rispetto al mero riscontro di illogicità formale, in cui la qualificazione di invalidità dipende, più che dalla difformità rispetto ad un parametro normativo, dalla devianza rispetto all’obiettivo il cui solo perseguimento legittima il potere della Autorità;
- d) nell’istesso prospettivo basilare regolato per cui il provvedimento è valido (o, comunque secondo altra prospettazione, non è annullabile) quando la difformità dal diritto obiettivo non abbia inciso sull’adeguata sistemazione degli interessi da esso operata (art. 21 octies, Il comma, L. 241/90, che attribuisce alla p.a. la possibilità di introdurre nel processo anche fatti non dedotti nell’atto o versati nel procedimento per dimostrare che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso);

- e) l'art. 10 bis della legge sul procedimento, nel caso di procedimenti ad istanza di parte, imponendo alla p.a. di preavvisare il privato di tutti i possibili motivi di reiezione dell'istanza, ha consentito al processo di giovare della estensione del contraddittorio procedimentale a tutti i profili della disciplina del rapporto;
- f) l'iscrizione tra i valori giuridici ordinanti del principio di concentrazione e di ragionevole durata (art. 111 cost.) osta a che una controversia sulla medesima pretesa sostanziale possa essere frazionata in più giudizi di merito in spregio al diritto di difesa ed alle esigenze di efficiente impiego delle risorse della giustizia;

- g) la codificata possibilità per il giudice amministrativo di accertare la fondatezza dell'istanza del privato nell'ambito del giudizio sul silenzio è stata salutata come una conferma delle ricerche più avanzate su oggetto e ruolo del processo (v. l'art. 2 comma 5 della l. 241/1990, ribadito dall'art. 31 c.p.a.)

Cumulo di azioni

Art. 32. Pluralità delle domande e conversione delle azioni

1. E' sempre possibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse proposte in via principale o incidentale. Se le azioni sono soggette a riti diversi, si applica quello ordinario, salvo quanto previsto dal Titolo V del Libro IV.

Il processo

- Il processo amministrativo, finalizzato alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive di cui il privato è titolare nei confronti della P.A., è un **processo ad istanza di parte**, essendo rimessa all'iniziativa del soggetto interessato sia l'inizio del giudizio che la sua prosecuzione.
- Il processo amministrativo, che si inserisce nell'ambito dei mezzi di giustizia amministrativa, ha, nel tempo, subito un'**evoluzione** mirata a imprimere una **maggiore celerità al giudizio** ed a realizzare una **pienezza della tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione**.

- In passato, i testi di riferimento per la disciplina del processo amministrativo erano rappresentati, principalmente, dalla L. 1034/1971 e dal R.D.1054/1924. Su tali norme è intervenuto, in più occasioni, il legislatore. Le dette direttive hanno, infatti, orientato l'attività riformatrice del legislatore, che si è realizzata, in un primo momento, con la **L. 205/2000** e poi con il **d.l. 112/2008, conv. in L. 133/2008**; successivamente, occorre citare la **L. 69/2009**, che, come detto, ha delegato il Governo a procedere al riassetto della disciplina del processo dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato; delega attuata attraverso il **d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104**, recante il **Codice del processo amministrativo**, corretto con il **d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195**.

- **principi generali**

- Il processo amministrativo è regolato dai seguenti *principi generali*, indicati espressamente nel Libro I del Codice:

- — innanzitutto, viene sancito che la giurisdizione amministrativa assicura una **tutela piena ed effettiva** secondo i **principi della Costituzione e del diritto europeo** (art. 1 del Codice);

- — è previsto che il processo amministrativo attua i principi della **parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo**, ex art. 111, comma 1, Cost. Inoltre, il giudice e le parti cooperano per la realizzazione della **ragionevole durata del processo** (art. 2);

- — importante anche il richiamo al **dovere di motivazione e di sinteticità degli atti** (art. 3): è stabilito, difatti, che ogni provvedimento del giudice deve essere motivato e che il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica.

- parità delle parti.
- Contraddittorio
- Motivazione
- Sinteticità
- Pr della domanda art. 99
- Pr. Impulso di parte
- Per libero convincimento
- Pr. Non contestazione
- Pr. Economia processuale
- Pr oralità
- Ragionevole durata

- Alla stregua di quanto detto, appare evidente che il processo amministrativo si presenta come **processo di parti**, caratterizzato dal *principio della domanda* e dal *dovere di corrispondenza tra chiesto e pronunciato*.
- Occorre precisare, inoltre, che, in virtù del **rinvio** (esterno) operato dall'art. 39 del Codice, per quanto non disciplinato dallo stesso si applicano le **disposizioni del codice di procedura civile**, *in quanto compatibili o espressione di principi generali*.

Competenza

- **criteri di determinazione della competenza del giudice amministrativo**: l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali ha comportato la necessità di individuare criteri di ripartizione della competenza fra gli stessi. Si è reso, cioè, necessario determinare la parte di giurisdizione spettante a ciascun Tar e la sua sfera di attività.

- Pr. Inderogabilità
- Competenza territoriale
- Competenza funzionale

Presupposti dell'azione

- Il tema delle condizioni dell'azione, benché attenga al terreno processuale, riguardando aspetti preliminari alla trattazione di merito (Villata, R., *Interesse ad agire II*) *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, 1), è sensibilmente condizionato dalla ricostruzione delle posizioni soggettive (Ferrara, R., *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubb.*, 1993, 468). Il modo in cui, infatti, sono intesi la legittimazione e l'interesse a ricorrere tradisce le perduranti incertezze sulla figura dell'interesse legittimo e si riflette sull'oggetto del giudizio e sulla natura e sulla funzione della giurisdizione amministrativa. Lo dimostra, come si vedrà, una (pur rapida e limitata) comparazione con il processo civile, dove la teorizzazione sulle condizioni dell'azione si fonda su dati ormai acquisiti dall'esperienza giuridica e in larga misura verificabili alla luce del diritto positivo .

- NEL PROCESSO CIVILE : La legittimazione ad agire è una specie della più generale categoria della legittimazione, volta a individuare «il soggetto che può compiere validamente un determinato atto» .
- Si tratta di una regola oggi sancita in positivo dall'art. 24 Cost. («tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti») e in negativo dagli artt. 69 (azione del pubblico ministero) e 81 c.p.c. (sostituzione processuale) e riassumibile nel principio della «normale correlazione tra titolarità del diritto sostanziale e titolarità del diritto di azione», che trova la sua *ratio* «nel carattere normalmente disponibile dei diritti oggetto del processo civile» (Proto Pisani, A., *Lezioni di diritto processuale civile*, 2006, 293).

- In questa ottica, ormai prevalente nella riflessione processual-civilistica, la legittimazione diventa la cerniera tra sostanza e processo: non è più riconosciuta a 'chiunque', ma solo a chi si affermi titolare del diritto, ossia «che proponga domanda per un diritto proprio o comunque faccia valere una propria legittimazione relativamente a un diritto altrui», come avviene nell'art. 81 del c.p.c. L'azione e la legittimazione devono pertanto avere «un concreto riferimento al diritto sostanziale»

La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo

- Anche nel processo amministrativo la ricostruzione della legittimazione a ricorrere è stata condizionata dal particolare assetto dei rapporti tra diritto sostanziale e processo, ma portando a esiti sensibilmente differenti. La perdurante incertezza sulla consistenza (sostanziale o processuale) dell'interesse legittimo e, quindi, sul suo oggetto, si è tradotta in una frequente commistione tra sostanza e processo: per un verso, le questioni di legittimazione non di rado trascolorano nelle questioni di merito; per l'altro, gli accertamenti sulla sussistenza dell'interesse legittimo spesso vengono risolti sul piano processuale, in termini di sussistenza o meno della legittimazione e/o dell'interesse ricorrere.

- Con riferimento al primo aspetto, basti considerare che per essere legittimati a ricorrere nel processo amministrativo non è sufficiente *affermarsi* titolari della pretesa sostanziale (come avviene nel processo civile), ma è necessaria la verifica sulla effettiva titolarità (Travi, A., *Lezioni*, - 194): l'accertamento sulla legittimazione non è più preliminare alla trattazione di merito, ma è esso stesso un accertamento *di* merito, con conseguenze anche in punto di giudicato.

confusione

- da un lato, viene offerta tutela a situazioni solo «occasionalmente protette», che riecheggiano le concezioni ‘oggettivistiche’ più risalenti (Ranelletti, O., *Principii di diritto amministrativo, I. Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli, 1912, 430 ss.); dall’altro, per quel che qui più interessa, l’interesse legittimo è interamente proiettato sul piano processuale, così confondendosi con la legittimazione e/o con l’interesse a ricorrere.

- Un primo esempio di tale confusione si ricava dalla cospicua giurisprudenza che, in materia edilizia e di tutela della concorrenza, ricostruisce la legittimazione a ricorrere dei terzi a partire dal criterio della *vicinitas*: emblematico è il caso del vicino di casa ovvero del concorrente operante nel medesimo settore merceologico, legittimati a impugnare l'autorizzazione resa ad altri in quanto 'prossimi', a prescindere dalla esistenza "di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale" (Cons. St., IV, 16.3.2010, n. 1535; Cons. St., IV, 12.5.2009, n. 2908).

- Nondimeno, il criterio materiale della prossimità non dovrebbe essere sufficiente a dare rilevanza giuridica a un interesse di mero fatto: l'interesse del vicino o del concorrente non si distingue dagli interessi della generalità dei consociati, perché, in assenza di indici normativi di segno contrario, la pubblica amministrazione non ha un obbligo puntuale nei suoi confronti, come non lo ha nei confronti degli abitanti in una certa zona o degli operatori di settore (sul punto sia consentito rinviare a Mannucci, G., *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Rimini, 2016, 287 ss.). Dunque, diversamente da quanto solitamente argomenta il giudice amministrativo, in questi casi il problema della legittimazione nemmeno potrebbe porsi, mancando i requisiti per la configurabilità di una posizione sostanziale: non vi è legittimazione (non può esservi legittimazione) perché manca l'interesse legittimo.

- La legittimazione ampia, finalizzata a favorire un controllo di tipo ‘oggettivo’ sul pubblico potere, riflette la fluidità dell’interesse legittimo ed è ritenuta il *proprium* del diritto amministrativo. Per contro, l’adesione a un modello di tutela squisitamente soggettivo postula una maggiore aderenza della legittimazione al dato sostanziale, sulla scorta di quanto avviene nel diritto processuale civile. Non di rado si assiste a una radicalizzazione di tali posizioni: a chi teme che rinunciare al carattere oggettivo della giurisdizione significhi rinunciare a un importante elemento di garanzia offerto dal diritto amministrativo (come nota Merloni, F., *Funzioni amministrative e sindacato giurisdizionale. Una rilettura della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 497, la riduzione delle posizioni tutelabili di fronte al potere determinerebbe la riduzione dell’area di scelte sindacabili), si contrappone chi, non senza qualche forzatura, riconduce l’intero sistema a un modello soggettivo, nel tentativo di ‘ripulirlo’ dalle più risalenti incrostazioni oggettivistiche (in proposito, criticamente, Manfredi, G., *Interessi diffusi e collettivi*, in *Enc. dir.*, ann., 2014, 530).

- **conflitti di competenza del giudice amministrativo: i competenza del giudice amministrativo competenza del giudice amministrativo** sorgono quando una pluralità di giudici afferma o nega allo stesso tempo di essere competenti alla trattazione di una determinata causa. Essi possono essere risolti solo attraverso lo strumento dell'istanza di regolamento di competenza

le parti del giudizio



La parte è il soggetto **che propone l'azione** in nome proprio, nonché il soggetto **contro il quale l'azione è proposta**.

- Pertanto, sono parti:
- — il **ricorrente** (parte necessaria): colui che, avendo interesse all'annullamento o alla riforma di un atto amministrativo, propone ricorso;
- — il **resistente** (parte necessaria): il soggetto interessato a che il provvedimento sia conservato, e chiede perciò al G.A. il rigetto del ricorso presentando all'uopo deduzioni e documenti. Di solito è la P.A.;
- — il **controinteressato** (parte necessaria): colui che ha un interesse uguale e contrario rispetto a quello del ricorrente e posizione analoga a quella del resistente e che, se risulta espressamente dall'atto impugnato o è facilmente individuabile, deve essere coinvolto nel giudizio per assicurare il rispetto del principio del contraddittorio;

- — il **proponente un ricorso incidentale**: è uno dei soggetti al quale è stato notificato il ricorso principale, che impugna il medesimo provvedimento per motivi propri ed eventualmente propone una diversa domanda;
- — l'**interveniente** (parte eventuale): il nuovo Codice del processo amministrativo prevede non solo il tradizionale intervento nel giudizio *ad iniziativa di parte*, che può essere *ad adiuvandum* o *ad opponendum*, ma introduce anche quello *per ordine del giudice*; quest'ultimo si ha qualora il giudice ritenga opportuno che il processo si svolga anche nei confronti di un terzo.

la fase introduttiva: il ricorso

- L'**atto introduttivo** del giudizio davanti al T.A.R. è il *ricorso*, e cioè l'*istanza* rivolta al giudice dall'interessato al fine di ottenere l'annullamento, sulla base dei motivi proposti, del provvedimento impugnato ovvero, ove consentito, l'accertamento dell'esistenza di un diritto vantato dal ricorrente ed illegittimamente negato o pregiudicato dall'amministrazione. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 30 del Codice è possibile chiedere al giudice la *condanna della P.A. al risarcimento dei danni* subiti dal ricorrente.
- Solo in ipotesi di controversia rientrante nella *giurisdizione di merito* è possibile chiedere al G.A. di *sostituirsi all'amm*

Art. 40. Contenuto del ricorso

1. Il ricorso deve contenere distintamente:

- a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;
- b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;
- c) l'esposizione sommaria dei fatti;
- d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso;
- e) l'indicazione dei mezzi di prova;
- f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice;
- g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.

2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili.

- Il ricorso viene portato a conoscenza degli interessati mediante la **notificazione** dello stesso.
- In particolare, ai sensi dell'art. 41 del Codice:
 - — qualora sia proposta **azione di annullamento**, il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso;
 - — qualora sia proposta **azione di condanna**, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì agli eventuali beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'art. 102 c.p.c. (*litisconsorzio necessario*); in mancanza di tale notificazione a tutti i controinteressati è il giudice che ordina l'integrazione nei confronti degli altri.

- L'art. 45 del Codice prevede che il ricorso e gli altri atti processuali soggetti a preventiva notificazione devono essere depositati nella segreteria del giudice nel **termine perentorio di trenta giorni**, decorrente dal momento in cui l'ultima notificazione dell'atto stesso si è perfezionata anche per il destinatario.

la costituzione delle parti in giudizio

- Una volta depositato il ricorso, il giudizio è **instaurato** (e pertanto il giudice è investito della causa) e si procede fino alla decisione, salvo che intervengano cause di interruzione o estinzione del processo.
- Il contraddittorio è **integralmente costituito** quando l'atto introduttivo è notificato all'*amministrazione resistente* e, ove esistenti, ai *controinteressati* (art. 27 del Codice).

- Le parti intimiate, nel termine di 60 giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notificazione del ricorso, **possono costituirsi in giudizio, presentare memorie, fare istanze, indicare i mezzi di prova di cui intendono valersi nonché produrre documenti.**

la fase cautelare del giudizio

- La fase cautelare rappresenta un momento – *eventuale* – suscettibile di riguardare tutti i processi: civili, penali ed amministrativi.
- Lo **scopo** principale della stessa, in generale, è quello di **evitare che il decorso del tempo, necessario perché si arrivi ad una decisione nel merito della questione controversa, pregiudichi la completa soddisfazione della pretesa fatta valere in giudizio.**

- vista la durata, spesso lunga, dei processi, può accadere che, durante il tempo occorrente per il completamento del processo, vengano a mutare le condizioni patrimoniali o di fatto di una delle parti, con il pericolo che l'altra, a processo ultimato, possa non conseguire il soddisfacimento della sua pretesa.

- Sia nel processo civile che in quello amministrativo i **presupposti** per il ricorso alla misura cautelare sono il:
 - a) ***periculum in mora***, ossia il rischio che, nelle more del giudizio, dall'esecuzione dell'atto impugnato derivino *danni gravi ed irreparabili* per il ricorrente;
 - b) ***fumus boni iuris***, cioè è un giudizio positivo, di carattere sommario, in merito alla fondatezza del ricorso.

- Il **Codice del processo amministrativo** ha innovato profondamente la materia e, pur confermando i tradizionali presupposti delle misure cautelari, ha proceduto ad una **suddivisione** tra le tipologie delle misure medesime, articolate *a seconda del grado di urgenza* in:

- **misure cautelari collegiali**, nel caso il ricorrente alleghi di subire un **pregiudizio grave ed irreparabile** durante il tempo necessario per giungere alla decisione del ricorso;
- — **misure cautelari monocratiche**, ossia richieste ed eventualmente concesse dal Presidente del T.A.R. dinanzi a cui pende il relativo ricorso, **in ipotesi di estrema gravità ed urgenza** tali da non consentire neppure la dilazione fino alla camera di consiglio;
- — **misure cautelari anteriori alla causa**, previste in caso di eccezionale gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure provvisorie con decreto presidenziale.

la fase istruttoria

- Uno dei momenti essenziali attraverso cui si articola lo svolgimento del giudizio è quello dell'**attività istruttoria**, diretta alla acquisizione dei mezzi di prova, forniti dalle parti o richiesti dal giudice, sulla base dei quali *fondare la decisione finale* del processo.
- il processo amministrativo, per sua natura, appare essere essenzialmente di *tipo documentale*, poiché la fase di cui trattasi è collegata in modo prevalente all'analisi degli atti e dei provvedimenti amministrativi; tuttavia, l'attività istruttoria rappresenta uno dei principali profili innovati dal Codice del processo amministrativo.

- Tra gli aspetti più nuovi introdotti dal legislatore del Codice occorre citare:
- — una **analitica disciplina dell'acquisizione dei mezzi di prova**: il Codice, infatti, premesso l'onere della prova a carico delle parti, prevede che il giudice possa chiedere alle stesse chiari-menti e documenti anche d'ufficio, ordinare a terzi di esibire in giudizio documenti o quanto altro ritenga necessario nonché disporre l'ispezione, ai sensi del c.p.c.;

- —
l'**ammissione in generale della prova testimoniale** da parte del giudice, su istanza di parte e in *forma scritta*;
- —
una puntuale disciplina della **verificazione** e della **consulenza tecnica d'ufficio** (cfr. a riguardo gli artt. 19, 66 e 67 del Codice). Si tratta di strumenti di ausilio al giudice al fine di effettuare indagini e di fornire chiarimenti utili alla risoluzione della controversia;
- — una specifica previsione dei **termini** e delle **modalità di svolgimento** dell'istruttoria: essi sono determinati dal Presidente e sono applicabili, ove compatibili, le norme del c.p.c.

la discussione e la decisione del ricorso

- Espletata la fase cautelare del giudizio, laddove richiesta dal ricorrente, e salvo il verificarsi di cd. vicende «anomale» del procedimento (tra cui, a titolo esemplificativo, si ricordano la sospensione, l'interruzione o l'estinzione del processo) nonché posta in essere la fase istruttoria necessaria, **viene fissata l'udienza per la discussione del merito della causa**, ai sensi dell'art. 71 del Codice.

- Le parti possono produrre (art. 73 c.p.a., novellato):
 - **documenti** fino a *quaranta giorni liberi* prima dell'udienza;
 - **memorie** fino a *trenta giorni liberi*.
Esse possono, poi, **presentare repliche**, ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza, fino
- a *venti giorni liberi*.
- In udienza le parti **possono discutere sinteticamente** la causa. Se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice la indica in udienza dandone atto a verbale.
- Terminata la discussione, il **collegio decide la causa**.

- Le **udienze sono pubbliche** a pena di nullità, salva la **trattazione in camera di consiglio** di alcuni giudizi particolari,
- e salvo ulteriori ipotesi fissate dal legislatore, che sono (art. 87 del Codice):
 - a) i *giudizi cautelari* e quelli relativi all'*esecuzione delle misure cautelari collegiali*; b) il *giudizio in materia di silenzio*;
 - c) il *giudizio in materia di accesso* ai documenti amministrativi;
 - d) i *giudizi di ottemperanza*;
- e) i *giudizi in opposizione* ai decreti che pronunciano l'estinzione o l'improcedibilità del giudizio.
- Con il D.Lgs. 195/2011, il legislatore, modificando l'art. 87 c.p.a., ha introdotto altre ipotesi in cui è possibile *derogare al principio generale di pubblicità delle udienze* che si svolgono innanzi al G.A. Oltre ai menzionati giudizi che si svolgono in camera di consiglio per volontà del legislatore, la nuova formulazione del comma 1 della disposizione *de qua* rimette al Presidente del collegio il potere di disporre che le udienze si svolgano **a porte chiuse**, se ricorrono **ragioni di sicurezza dello stato, di ordine pubblico o di buon costume**.

- La sentenza deve essere redatta **non oltre il 45° giorno da quello della decisione** della causa. Essa, che non può più essere modificata dopo la sua sottoscrizione, è *immediatamente resa pubblica* mediante deposito nella segreteria del giudice che l'ha pronu

le pronunce giurisdizionali

- Il giudice può pronunciarsi in vari modi:
- — con **sentenza**, laddove *definisce in tutto o in parte il giudizio*;
- — con **ordinanza**, se dispone *misure cautelari o interlocutorie* ovvero se decide sulla *competenza*;
- — con **decreto** nei *casi previsti dalla legge*.

le **pronunce di merito**. Tra queste, posto di spicco è rivestito dalla **sentenza**. Ai sensi dell'art. 34 del Codice, *se accoglie*

il ricorso, nei limiti della domanda, il giudice:

- annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato;
- ordina all'amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine;
- condanna al pagamento di una somma di denaro, anche a titolo di *risarcimento del danno*, all'adozione delle misure

idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e dispone misure di risarcimento in forma

specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c.;

- nei casi di *giurisdizione di merito*, adotta un nuovo atto, ovvero modifica o riforma quello impugnato;
- dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina

di un commissario *ad acta*, che può avvenire anche in sede di cognizione con effetto dalla scadenza di un termine assegnato o per l'ottemperanza

b) le **pronunce di rito**. Queste si hanno quando il giudice, anche d'ufficio, dichiara:

- *l'irricevibilità del ricorso*, in caso di tardività della notificazione o del deposito;
- *l'inammissibilità* dello stesso, qualora l'interesse sia carente ovvero sussistano altre ragioni ostative ad una pronuncia di merito;
- *l'improcedibilità* del ricorso, quando nel corso del giudizio sopravvenga un difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, o ancora sopravvengano altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito.

- Inoltre, vi sono le **pronunce interlocutorie** (art. 36), così definite perchè, attraverso di esse, il giudice non definisce il giudizio nemmeno in parte.
- Viene, invece, pronunciata **sentenza non definitiva** quando il giudice decide solo su alcune delle questioni, anche se adotta provvedimenti istruttori per l'ulteriore trattazione della causa.

- Il G.A., infine, può adottare una **sentenza in forma semplificata** quando «definisce il merito all'esito della udienza camerale fissata per l'esame della domanda di sospensione» (R. GALLI), ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ovvero quando «ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso», ex art. 74 c.p.a. Peculiarità è che il G.A., individuato il punto risolutivo della controversia, «lo può definire con un'argomentazione scarna, purché comprensibile, o con un richiamo ad un precedente» (C.E. GALLO).

- ***Una peculiare ipotesi di condanna: la sanzione per lite temeraria***
- Il giudice amministrativo quando emette una decisione provvede anche sulle spese di giudizio, ai sensi del codice di procedura civile. In caso di lite temeraria, poi, il G.A. condanna, anche d'ufficio, la parte al pagamento di una somma di denaro, determinata *“in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio”*.
- Quest'ultima previsione, di cui all'**art. 26, comma 2, c.p.a.**, è stata inasprita