Il Processo Amministrativo: un sistema di garanzie per la tutela del cittadino e dell'interesse pubblico

C.P.A.: D.LGS. 104/2010

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

PAOLA MARIA ZERMAN-AVVOCATO DELLO STATO

ROMA, 16-18 GIUGNO 2026

PERCHÉ ESISTE IL PROCESSO AMMINISTRATIVO?

Il processo amministrativo è molto di più di un insieme di norme processuali. È il meccanismo attraverso cui lo Stato di diritto si autocontrolla.

Il Potere Pubblico

La PA può limitare diritti, imporre obblighi, modificare la sfera giuridica dei cittadini. Un grande potere, per definizione asimmetrico.

Il Controllo

Il processo amministrativo è il meccanismo con cui il giudice verifica che il potere sia stato esercitato nei limiti e nei modi prescritti dalla legge.

La Garanzia

Non è una sequenza di passaggi burocratici: è un sistema di garanzie che disciplina l'asimmetria senza negarla.

LA TENSIONE STRUTTURALE

Processo Civile

Due privati
sullo stesso piano

Simmetria di partenza:
la legge bilancia due soggetti con pari dignità giuridica.

VS

Processo Amministrativo

Cittadino vs. PA
asimmetria di partenza

Ma il processo non negà l'asimmetria:
la disciplina, verificando che il più forte abbia agito correttamente.

TRE PROCESSI A CONFRONTO: L'OGGETTO DEL GIUDIZIO

PROCESSO CIVILE

Oggetto: il DIRITTO

Parti
Due privati su piano paritario

Questione centrale
Esiste il diritto vantato? Chi ne è titolare?

Provvedimento finale
Accertamento, condanna, costituzione del rapporto

Posizione giuridica tutelata
Diritto soggettivo

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Oggetto: l'ATTO

Parti
Cittadino vs. Pubblica Amministrazione

Questione centrale
L'atto è legittimo? La PA ha rispettato i limiti del potere?

Provvedimento finale
Annullamento, condanna, ottemperanza

Posizione giuridica tutelata
Interesse legittimo (e diritto soggettivo in giurisdizione esclusiva)

PROCESSO PENALE

Oggetto: il FATTO

Questione centrale
Il fatto è avvenuto? È reato? Chi ne è responsabile?

Provvedimento finale
Condanna o assoluzione

Posizione giuridica tutelata
Interesse pubblico alla repressione dei reati

I TRE PROCESSI: TAVOLA SINOTTICA

	PROCESSO CIVILE	PROC. AMMINISTRATIVO	PROCESSO PENALE
Oggetto del giudizio	**Il DIRITTO** **Esiste il diritto vantato?**	**L'ATTO** **L'atto è legittimo?**	**Il FATTO** **Il fatto è reato?**
Parti	Due privati su piano paritario	Cittadino vs. Pubblica Amministrazione (asimmetria)	
Posizione tutelata	Diritto soggettivo	Interesse legittimo (+ dir. sogg. in giurisd. esclusiva)	Interesse pubblico alla repressione dei reati
Decisione finale	Accertamento / condanna / costituzione del rapporto	Annullamento / condanna / ottemperanza	Condanna / assoluzione
Giudice	Giudice Ordinario (Tribunale Civile)	Giudice Amministrativo (TAR / Consiglio di Stato)	Giudice Penale (Tribunale Penale)
Iniziativa	Parte privata (domanda di parte)	Parte privata (ricorso entro 60 giorni)	Pubblico Ministero (obbligatorietà dell'azione penale)

IL PROCESSO COME RING: NE CIVES AD ARMA VENIANT

L'origine
ne cives ad arma veniant

Il processo nasce per evitare che le controversie si risolvano con la forza. È la forma civile del conflitto.

Le regole
Come in un ring, le parti non si fronteggiano senza disciplina: esistono regole di procedura, tempi, garanzie difensive.

Le garanzie nel ring
- Contraddittorio
- Parità delle armi
- Giudice terzo e imparziale
- Diritto di difesa
- Termine ragionevole
- Motivazione della decisione

IL fascicolo informatico: il supporto all'Avvocato

Un fascicolo incompleto è già una sconfitta parziale.

Cosa contiene il fascicolo ideale

① **Relazione in fatto**
Cronologia del procedimento, soggetti coinvolti, atti adottati e loro motivazione

② **Documentazione completa**
Provvedimento impugnato, atti endoprocedimentali, pareri, comunicazioni, notifiche

③ **Prospetto delle scadenze**
Data notifica ricorso, termine 60 gg per costituzione, udienze note

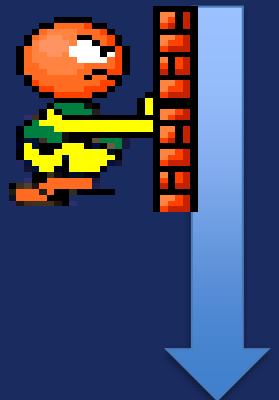
④ **Atti di ctp**
Atti introduttivo (ricorso), memoria, appello

④ **Normativa applicata**
Riferimenti normativi puntali (articoli, commi, regolamenti interni) su cui si fonda il provvedimento

Errori che compromettono la difesa

✗ **Relazione in fatto assente o generica**
L'Avvocato non conosce i fatti: non può costruire la tesi difensiva

✗ **Documenti mancanti**
Non conosce le memorie di ctp (caccia al tesoro)



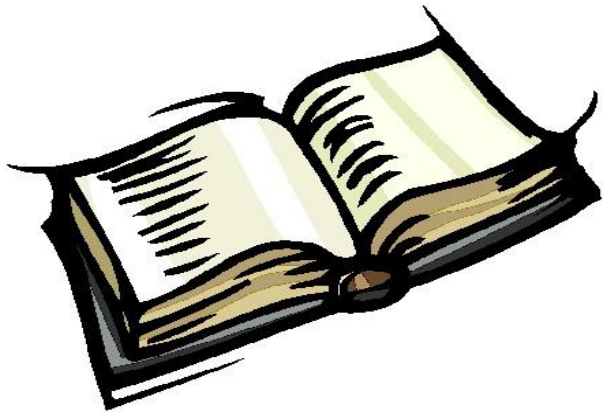
IL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Il D.Lgs. 104/2010

Il codice del processo amministrativo (c.p.a.) è entrato in vigore il 16 settembre 2010. Ha raccolto e sistematizzato norme sparse in oltre un secolo di evoluzione legislativa, dalla legge del 1889 istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato fino alle riforme degli anni 2000.

Il codice è strutturato in **cinque libri:**

→ Libro I: disposizioni generali (art.1-39)
→ Libro II: processo di primo grado (40-90)
→ Libro III: impugnazioni (91-111)
→ Libro IV: ottemperanza e riti speciali (112-132)
→ Libro V: norme finali (133-137)



Un sistema calibrato su esigenze diverse

Rito Ordinario

Il punto di riferimento

Rito Cautelare

Spesso il vero processo

Rito Abbreviato

Art. 119 c.p.a.

Rito Appalti

Art. 120 c.p.a.

Rito Elettorale

Artt. 129-131 c.p.a.

Rito Accesso

Art. 116 c.p.a.

Rito Silenzio

Art. 117 c.p.a.

Giudizio Ottemperanza

Artt. 112-115 c.p.a.

Rito Monitorio

Art. 118 c.p.a.

LIBRO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Artt. 1-39 c.p.a.

ART. 7 C.P.A. — LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA: QUADRO SINOTTICO

"Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo" (co. 1)

Co. 1 — Giurisdizione generale di legittimità

Controversie devolute
Su interessi legittimi — regola generale
Su diritti soggettivi — solo nelle materie previste dalla legge (giurisdizione esclusiva)

Oggetto: quali atti

- ▶ **Provvedimenti** espressione tipica del potere pubblico
- ▶ **Atti** atti interni, pareri, circolari con **effetti esterni**
- ▶ **Accordi** ex art. 11 L. 241/90; accordi di programma
- ▶ **Comportamenti: silenzio**

Escluso:
Atti del Governo nell'esercizio del potere politico (insindacabili)

Co. 3-7 — Le tre forme di giurisdizione

① Giurisdizione di legittimità (co. 3)
Oggetto: interessi legittimi. Vizi: incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere. Azione tipica: annullamento.

② Giurisdizione esclusiva (co. 4)
Oggetto: anche diritti soggettivi, nelle materie specifiche ex art. 133 c.p.a. Il G.A. conosce l'intera controversia.

③ Giurisdizione di merito (co. 5-6)
Il G.A. non si limita a controllare la legittimità: può sostituirsi alla PA e riformare nel merito la decisione. Materie ex art. 134 c.p.a.

Co. 2 — PA in senso lato
Rientrano anche i soggetti equiparati o tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo (es. organismi di diritto pubblico, concessionari).

COSA VALUTA IL GIUDICE AMMINISTRATIVO

01

Incompetenza

L'amministrazione che ha emanato l’atto era competente?

02

Violazione di Legge

Ha rispettato le regole formali e procedurali? La violazione del contraddittorio, l'inosservanza di forme prescritte.

03

Eccesso di Potere

Ha usato quel potere in modo logico, proporzionato, non arbitrario? Il vizio più interessante: entra nella qualità della decisione senza sostituirsi all'amministrazione.

I PRINCIPI IN SINTESI

I principi non sono ornamentali: sono strumenti interpretativi che risolvono le lacune e guidano le scelte discrezionali del giudice.

Effettività	Parità	Contraddittorio	Dispositivo	Sindacato di legittimità
La tutela deve essere reale, non solo formale	Stesse armi per ogni parte, nonostante l'asimmetria sostanziale	Nessuna decisione senza ascolto delle parti	È la parte che delimita l'oggetto del giudizio	Il giudice controlla, non si sostituisce

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

«La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo». (ART.1)

Cosa significa 'tutela effettiva'?

Non basta che il ricorrente possa formalmente accedere al giudice. Serve che la tutela ottenuta sia **idonea a rimuovere il pregiudizio** prodotto dall'atto illegittimo o dall'inerzia della PA.

Le tre dimensioni:
→ Tutela di annullamento: rimuove l'atto illegittimo
→ Tutela di condanna: obbliga la PA ad agire o risarcire
→ Tutela cautelare: preserva la situazione nelle more del giudizio

Il principio di effettività è la chiave di lettura dell'intero sistema: ogni norma processuale va interpretata in modo da non comprimere la tutela sostanziale.

LA TENSIONE NON RISOLTA

Ogni rito speciale è un tentativo di bilanciamento tra due valori in competizione:

Effettività della Tutela

Tempi umani · contraddittorio pieno · istruttoria adeguata

Funzionalità dell'Azione

Certezza rapida · stabilità degli atti · continuità dell'interesse pubblico

Nessun rito è perfetto. I compromessi visibili:

Rito Appalti → Sacrifica tutela individuale → tutela il mercato

Rito Elettorale → Sacrifica approfondimento → rispetta la scansione democratica

Rito Silenzio → Potente in astratto → spesso inefficace in concreto

PARITÀ DELLE PARTI E CONTRADDITTORIO (art.2)

Parità delle parti

Nonostante l'asimmetria sostanziale tra cittadino e PA, nel processo le parti sono poste su un piano di parità formale.

Ogni parte ha il diritto di conoscere le pretese avversarie e di replicarvi con pari opportunità difensive.

Contraddittorio

Nessuna decisione può essere emessa senza che tutte le parti abbiano avuto la possibilità di essere sentite.

Anche le misure cautelari, salvo i casi di urgenza estrema, richiedono il previo contraddittorio (art. 55 c.p.a.).

Giusto processo

L'art. 111 Cost. e l'art. 2 c.p.a. impongono che il processo si svolga in condizioni di effettiva parità davanti a un giudice terzo e imparziale, in un termine ragionevole.

PRINCIPIO DISPOSITIVO E POTERI ISTRUTTORI

Principio dispositivo

Il processo amministrativo è governato, in linea di principio, dal principio dispositivo: è la parte che individua l'oggetto del giudizio, i motivi di ricorso e i mezzi di prova.

Il giudice non può pronunciarsi su domande non proposte né rilevare d'ufficio motivi non dedotti, salvo eccezioni tassative.

L'onere della prova spetta in linea generale al ricorrente, ma con significative attenuazioni. (art.64)

I poteri istruttori officiosi

L'art. 64 c.p.a. riconosce al giudice ampi poteri istruttori officiosi:

→ Richiesta di documenti alla PA
→ Verificazioni e consulenze tecniche
→ Interrogatorio libero delle parti
→ Ispezione di luoghi e cose

Questi poteri compensano la naturale asimmetria informativa: la PA detiene quasi sempre i documenti rilevanti. Il giudice può acquisirli d'ufficio quando le parti non possono o non vogliono produrli.

ECONOMICITÀ, SINTETICITÀ E CONCENTRAZIONE

Economicità processuale Il processo deve conseguire la tutela con il minimo dispendio di risorse. Inutili formalismi vanno evitati.

Sinteticità degli atti Art. 3 c.p.a.: le parti redigono atti chiari e sintetici. Il giudice può dichiarare inammissibili gli atti che violano i limiti dimensionali fissati dal Presidente del Consiglio di Stato.

Concentrazione L'art. 32 c.p.a. impone al ricorrente di proporre nella stessa sede tutte le domande connesse, evitando la frammentazione del contenzioso.

Divieto di abuso La giurisprudenza elabora un principio di non abuso del processo: l'utilizzo strumentale degli strumenti processuali è sanzionabile.

LIMITI DELLA GIURISDIZIONE E SINDACATO SUL MERITO

Il giudice amministrativo non si sostituisce all'amministrazione: controlla che essa non abbia oltrepassato i limiti del suo potere.

Legittimità vs. merito

Il G.A. giudica in via ordinaria la **legittimità** degli atti amministrativi, non il merito. Il merito spetta all'amministrazione nell'esercizio della propria discrezionalità.

Il sindacato di merito è eccezionale (art. 134 c.p.a.): giudizio di ottemperanza, accesso ai documenti.

Il confine mobile: l'eccesso di potere

Attraverso il vizio di eccesso di potere — nelle sue figure sintomatiche (illogicità, contraddittorietà, difetto di motivazione, disparità di trattamento) — il giudice penetra nella qualità della decisione discrezionale *senza sostituirsi all'amministratore*. È il confine più delicato, e rimane irrisolto nella sua perimetrazione esatta.

L'INTERESSE LEGITTIMO: LA POSIZIONE SOGGETTIVA TUTELATA

Cos'è

L'interesse legittimo è la posizione soggettiva del privato che entra in relazione con il potere amministrativo. Non è un diritto assoluto, ma una situazione giuridica protetta in quanto correlata all'esercizio legittimo del potere.

Cost. art. 103: la giurisdizione del G.A. si estende alla tutela degli interessi legittimi.

Oppositivo vs. pretensivo

→ Interesse oppositivo: il privato vuole che l'amministrazione si astenga dall'emanare un provvedimento che lo limita (es. diniego di un'autorizzazione).

→ Interesse pretensivo: il privato vuole che l'amministrazione emani un provvedimento favorevole (es. rilascio di una concessione).

La risarcibilità

Con la sentenza Cass. SS.UU. 500/1999 si è affermata la risarcibilità degli interessi legittimi lesi da atti illegittimi della PA.

Il G.A. ha giurisdizione esclusiva sul risarcimento del danno da illegittimo esercizio del potere amministrativo (art. 7 c.p.a.).

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE

Giurisdizione generale di legittimità Il G.A. conosce di tutti gli atti della PA che ledono interessi legittimi, salvo le materie riservate al G.O.

Giurisdizione esclusiva Art. 133 c.p.a.: in materie tassative (appalti, servizi pubblici, urbanistica, ecc.) il G.A. conosce anche dei diritti soggettivi.

Giurisdizione di merito Art. 134 c.p.a.: casi eccezionali in cui il G.A. può sostituirsi all'amministrazione (ottemperanza, sanzioni).

Il criterio del 'petitum sostanziale' Le SS.UU. della Cassazione individuano il criterio di riparto non nella domanda formale, ma nella natura della situazione soggettiva dedotta.

Schema dei gradi di giudizio — confronto: TAR ordinari vs TAR Sicilia

PERCORSO ORDINARIO

TAR (qualsiasi regione)

I grado

appello (art. 6 co. 1)

CONSIGLIO DI STATO

II grado

cassazione per motivi di giurisdizione (art. 111 Cost.)

CORTE DI CASSAZIONE

Solo per motivi di giurisdizione

PERCORSO TAR SICILIA

TAR Sicilia

I grado – sede Palermo / sez. Catania

appello (art. 6 co. 2)

C.G.A. — Consiglio di Giustizia Amministrativa

II grado (Regione Siciliana)

cassazione per motivi di giurisdizione (art. 111 Cost.)

CORTE DI CASSAZIONE

Solo per motivi di giurisdizione

Competenza territoriale dei TAR — Criteri e regole (artt. 13-16 c.p.a.)

Criteri di competenza territoriale

1 Criterio generale — sede dell'autorità

Competente è il TAR nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emanato l'atto impugnato (art. 13, co. 1).

2 Criterio dell'efficacia — atti pluriefficaci

Se l'atto ha effetti limitati ad una circoscrizione, è competente il TAR di quella circoscrizione (art. 13, co. 2). **Se gli effetti sono nazionali: TAR Lazio, sede di Roma.**

3 Criterio residuale — rapporto di pubblico impiego

Per il p.i. , competente è il TAR nella cui circoscrizione è ubicato il posto di lavoro del ricorrente (art. 13, co. 4).

Inderogabilità della competenza

La competenza territoriale dei TAR è inderogabile per accordo delle parti (art. 13, co. 5). Il vizio di incompetenza è rilevabile d'ufficio o su eccezione entro termini precisi (v. slide 4).

Sezioni staccate

Alcune sedi TAR hanno sezioni staccate con competenza territoriale propria (es. TAR Lombardia: sezione di Brescia; TAR Sicilia: sezione di Catania).

Il ricorso proposto alla sezione errata è trattato come ricorso proposto al TAR competente: il presidente della sezione adita rimette al presidente del TAR o della sezione staccata competente (art. 14, co. 2 c.p.a.).

Incompetenza territoriale — Eccezione, rilievo d'ufficio e regolamento (artt. 15-16 c.p.a.)

Distinzione fondamentale: la giurisdizione attiene alla potestas judicandi del g.a. nel suo complesso; la competenza attiene alla ripartizione interna tra i vari TAR. Sono vizi autonomi con disciplina e conseguenze diverse.

Eccezione di parte

Termine (art. 15, co. 1): la parte resistente deve sollevare l'eccezione di incompetenza **a pena di decadenza** nel primo atto difensivo (di norma: memoria di costituzione o atto equivalente).

Conseguenza: se non sollevata tempestivamente dal resistente, il TAR adito diviene competente per consolidamento (inderogabilità attenuata in favore della concentrazione processuale).

Rilievo d'ufficio

Art. 15, co. 2 c.p.a.: il TAR può rilevare d'ufficio la propria incompetenza **entro la prima udienza** (cautelare o di merito).

Dopo la prima udienza: il rilievo d'ufficio è precluso; la questione sopravvive solo se eccepita dalla parte resistente nel termine decadenziale.

Pronuncia: sentenza in camera di consiglio che dichiara l'incompetenza e indica il TAR territorialmente competente.

Regolamento di competenza

Art. 16 c.p.a.: contro la sentenza che dichiara l'incompetenza, la parte può proporre, entro 30 giorni dalla notificazione, **istanza di regolamento** al Consiglio di Stato.

Effetti: il giudizio davanti al TAR è sospeso. Il CdS decide in camera di consiglio con sentenza che individua il TAR competente e alla quale tutti i TAR sono vincolati.

Riassunzione: gli atti processuali già compiuti conservano efficacia davanti al TAR competente.

Differenza chiave: il difetto di giurisdizione è rilevabile in ogni stato e grado senza preclusioni; l'incompetenza è soggetta a termini decadenziali e può

Difetto di giurisdizione — Rilievo, effetti e translatio iudicii (artt. 11, 15 c.p.a.)

1. Rilievo

Il difetto di giurisdizione è rilevabile d'ufficio in qualunque stato e grado del processo (art. 9 c.p.a.). Il giudice lo dichiara anche senza eccezione di parte.

2. Decisione

Il g.a. declina la propria giurisdizione con sentenza (in camera di consiglio se manifesta). Indica il giudice che ritiene dotato di giurisdizione.

3. Translatio iudicii

La parte può riassumere la causa davanti al giudice indicato entro 3 mesi dalla pubblicazione della sentenza declinatoria (art. 11, co. 2 c.p.a.).

4. Effetti riassunzione

Se riassunta nei termini, gli effetti sostanziali e processuali della domanda originaria si conservano (art. 11, co. 3). Possibile anche dalla sentenza d'appello.

Regolamento preventivo di giurisdizione (art. 10 c.p.a.) e ricorso per Cassazione

Regolamento preventivo (art. 10): prima che il g.a. decida nel merito, la parte può chiedere alle Sezioni Unite della Cassazione di pronunciarsi sulla giurisdizione. Il g.a. può sospendere il giudizio.

Ricorso in Cassazione (art. 111, co. 8, Cost.; art. 362 c.p.c.): contro le sentenze del Consiglio di Stato e del CGA è ammesso il ricorso per motivi di giurisdizione; le Sezioni Unite decidono in sede di regolamento necessario.

Le azioni nel processo amministrativo — Artt. 29, 30, 31 c.p.a. (quadro sinottico)

	Art. 29 Azione di ANNULLAMENTO	Art. 30 Azione di CONDANNA	Art. 31 co. 1-3 Azione avverso il SILENZIO	Art. 31 co. 4 DECLARATORIA di NULLITÀ
Oggetto / Presupposto	Provvedimento illegittimo per incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere.	Danno da attività o inerzia della PA; richiesta di risarcimento o reintegrazione in forma specifica.	**Inerzia della PA:** inutile decorso del termine di conclusione del procedimento (art. 2 L. 241/1990).	Provvedimento nullo per le cause tassative dell'art. 21-septies L. 241/1990 (mancanza elementi essenziali, difetto assoluto di attribuzione, violazione/elusione del giudicato).
Termine per ricorrere	60 giorni dalla notificazione o piena conoscenza del provvedimento.	Danno da provvedimento (lesione interesse legittimo): 120 gg dalla conoscenza del provvedimento definitivo (art. 30, co. 3).	1 anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento (art. 31, co. 2).	180 giorni dalla conoscenza dell'atto nullo (art. 31, co. 4). Rilevabile d'ufficio senza limiti di tempo nei giudizi già pendenti.
Effetti / Pronuncia del giudice	**Annullamento ex tunc**: rimozione dell'atto e dei suoi effetti. **Rinvio all'Amministrazione per la riedizione del potere.**	Condanna al risarcimento per equivalente o in forma specifica; condanna all'adozione del provvedimento in caso di attivita vincolata (art.30)	Ordine di provvedere entro un termine (di norma 30 giorni). **Se la pretesa è vincolata o l'istruttoria è esaurita, il giudice può pronunciarsi sulla fondatezza** (art. 31, co. 3).	Sentenza dichiarativa: accerta l'inesistenza giuridica del provvedimento. Nessuna sanatoria per ratifica o convalida. Possibile cumulo con domanda risarcitoria.
Profili speciali	Cumulabile con l'azione di condanna (art. 32, co. 1), anche in via subordinata. Obbligo di indicare motivi specifici (art. 40, co. 1, lett. d).	Risarcimento autonomo (senza previa impugnazione) ammissibile ma valutato ex art. 1227 c.c.: la mancata impugnazione può ridurre il danno risarcibile.	Nomina di commissario ad acta se la PA non ottempera. Rito camerale accelerato (art. 87, co. 2, lett. c). Non occorre dedurre motivi di illegittimità.	Azione proponibile in via incidentale. Giurisdizione esclusiva per nullità da violazione/elusione del giudicato. Distinzione dalla annullabilità: nullità = vizio radicale insanabile.

Titolo IV c.p.a. — I provvedimenti del giudice (artt. 33-37): quadro sinottico

	Art. 33 Forma dei provvedimenti	Art. 34 Contenuto della sentenza	Art. 35 Definizione del giudizio	Art. 36 Sentenza in forma semplificata	Art. 37 Errore materiale e revocazione
Oggetto / Ambito	Regola le forme dei provvedimenti giurisdizionali: sentenze, ordinanze e decreti. Ciascuno ha forma, regime di impugnazione e stabilità propri.	Disciplina il contenuto delle sentenze di merito: accertamento, annullamento, condanna, adozione o rifiuto del provvedimento, criteri per il risarcimento.	Indica le ipotesi di definizione del giudizio in forme diverse dalla sentenza di merito: perenzione, improcedibilità, carenza di interesse, rinuncia al ricorso.	Consente al giudice di decidere con motivazione semplificata (anche per relationem a precedenti conformi) quando la questione è manifestamente fondata o infondata.	Disciplina la correzione dell'errore materiale e di calcolo nelle pronunce e il procedimento di revocazione (con rinvio agli artt. 395-398 c.p.c.).
Contenuto principale	• Sentenza: pronuncia definitiva, soggetta ad appello. • Ordinanza: interlocutoria o cautelare, motivata. • Decreto: provvedimento monocratico (es. art. 56), anche senza contraddittorio.	• Annullamento totale o parziale. • Condanna al risarcimento • Ordine di adottare il provvedimento. • Modulazione effetti ex tunc (art. 34, co. 3). • Cessata materia del contendere.	• Perenzione ordinaria (art. 81): 5 anni senza impulso. • Perenzione ultra-quinquennale (art. 82): 1 anno dall'avviso. • Improcedibilità per carenza sopravvenuta di interesse. • Rinuncia al ricorso (art. 84).	• Motivazione per relationem a orientamento consolidato. • Applicabile in sede di cognizione e cautelare. • Garantisce la ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.). • Piena efficacia del dispositivo.	• Correzione errore materiale: istanza al giudice emittente, in camera di consiglio. • Revocazione ordinaria (art. 395 c.p.c.): vizi di fatto. • Revocazione straordinaria (art. 395, n. 1-3 e 6): dolo, falso, ecc.
Profili speciali	Le ordinanze cautelari sono impugnabili con appello al CdS/CGA entro 30 gg (art. 62). I decreti monocratici sono reclamabili al collegio entro 15 gg (art. 56, co. 6).	Il giudice non può pronunciarsi ultra petita (principio della domanda).	La perenzione o improcedibilità non preclude la riproposizione del ricorso entro la prescrizione. La rinuncia richiede procura speciale del difensore o sottoscrizione del ricorrente.	Impugnabile con gli stessi mezzi della sentenza ordinaria. Il giudice può adottarla anche nella fase cautelare, definendo il giudizio con sentenza ex art. 60 c.p.a.	La revocazione non sospende automaticamente l'esecuzione. Il giudice può disporla su istanza. Termine: 60 gg dalla scoperta del vizio o dalla sentenza (straordinaria).

Rif.: artt. 33-37 c.p.a. (D.Lgs. 104/2010) | artt. 56, 60, 62, 81, 82, 84 c.p.a. | artt. 395-398 c.p.c. | art. 111 Cost.

LIBRO II

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO DI PRIMO GRADO

Il Rito Ordinario

Artt. 40–73 c.p.a.

STRUTTURA DEL RITO ORDINARIO: LE FASI

Fase introduttiva Notifica e deposito del ricorso. Instaurazione del contraddittorio con le controparti (resistenti e controinteressati).

Fase cautelare Eventuale domanda cautelare per la sospensione dell'atto impugnato o misure positive (art. 55–62 c.p.a.).

Fase istruttoria Acquisizione di documenti, verificazioni, CTU. Poteri officiosi del giudice (art. 63–67 c.p.a.).

Fase decisoria Udienza pubblica, discussione, sentenza. Il collegio delibera in camera di consiglio e deposita la sentenza.

IL TERMINE DI RICORSO E LA DECADENZA

Il termine ordinario: 60 giorni

L'art. 29 c.p.a. fissa in 60 giorni il termine per proporre ricorso, a pena di decadenza.

Il dies a quo decorre:
→ Dalla notificazione dell'atto
→ Dalla comunicazione in via amministrativa
→ Dalla piena conoscenza dell'atto
→ Dalla pubblicazione (per gli atti generali)

La piena conoscenza è concetto controverso: non basta la mera notizia dell'atto; serve la conoscenza dei suoi elementi essenziali che consentano di valutare la lesività.

Carattere e conseguenze

Il termine è perentorio e non sospendibile, salvo:
→ Richiesta di accesso agli atti (sospensione di 30 gg.)
→ Ricorso straordinario al Capo dello Stato
→ Forza maggiore (interpretata restrittivamente)

La decadenza è rilevabile d'ufficio dal giudice in ogni stato e grado del giudizio.

Non è un vizio sanabile: il ricorso tardivo è inammissibile. La certezza dei rapporti giuridici prevale sulla tutela del singolo ritardatario.

IL RICORSO INTRODUTTIVO — ART. 40 C.P.A.

Contenuto necessario

Art. 40 c.p.a.:
→ Indicazione del ricorrente e delle parti resistenti
→ Indicazione dell'atto impugnato
→ Esposizione sommaria dei fatti
→ Motivi su cui si fonda il ricorso
→ Indicazione dei mezzi di prova
→ Indicazione del provvedimento chiesto
→ Sottoscrizione del difensore

I motivi di ricorso

I motivi devono essere specifici: non è sufficiente la generica indicazione del vizio. Ogni censura deve identificare:
→ La norma violata o il vizio dedotto
→ Il punto dell'atto che ne è affetto
→ Il nesso causale con il pregiudizio

I motivi non dedotti nel ricorso introduttivo possono essere aggiunti solo con motivi aggiunti (art. 43).

Notifica e deposito

Il ricorso deve essere:
→ Notificato alle controparti entro 60 gg.
→ Depositato nella segreteria del TAR entro 30 gg. dalla notifica (a pena di improcedibilità)

Dal 2017 il processo amministrativo telematico (PAT) impone il deposito digitale. La violazione delle norme tecniche può determinare l'irregolarità o l'improcedibilità.

LE PARTI: RICORRENTE, RESISTENTE, CONTROINTERESSATI

Ricorrente Chi propone il ricorso. Deve avere legittimazione (titolare dell'interesse legittimo leso) e interesse ad agire (attualità e concretezza del pregiudizio).

Amministrazione resistente La PA che ha emanato l'atto impugnato. Deve essere evocata in giudizio con la notifica del ricorso. Notifica presso Avvocatura dello Stato

Controinteressati Coloro che hanno un interesse contrario all'annullamento: es. il vincitore di un appalto nel ricorso del secondo classificato. Devono essere individuati e notificati.

Interveniente Può intervenire volontariamente chi ha un interesse alla definizione del giudizio. L'intervento ad opponendum o ad adiuvandum è ammesso fino all'udienza.

L'ISTRUTTORIA NEL RITO ORDINARIO

Mezzi istruttori (art. 63–67)

Il giudice può disporre:
→ Richiesta di documenti e informazioni alla PA
→ Verificazione: affida ad un funzionario un'indagine su fatti tecnici
→ Consulenza tecnica d'ufficio (CTU)
→ Ispezione di luoghi e cose
→ Testimonianza scritta

L'onere della prova è attenuato per il ricorrente: il principio di vicinanza della prova impone alla PA di produrre i documenti in suo possesso.

La verificazione

È lo strumento istruttorio tipico del processo amministrativo, senza equivalente nel civile.

Il giudice nomina un 'verificatore' (spesso un funzionario di altra amministrazione) per accertare:
→ Fatti tecnici complessi
→ Conformità di opere o impianti
→ Procedimenti tecnico-valutativi

La verificazione non vincola il giudice, che la può disattendere con adeguata motivazione. È diversa dalla CTU, che ha natura più propriamente peritale.

L'UDIENZA PUBBLICA E LA CAMERA DI CONSIGLIO

L'udienza pubblica è il momento in cui il processo diventa visibile: le ragioni delle parti si confrontano davanti al collegio.

Il calendario e la fissazione

L'udienza è fissata d'ufficio con decreto presidenziale. Il deposito dell'istanza di fissazione da parte del ricorrente (art. 71 c.p.a.) è condizione essenziale: in sua mancanza il ricorso è perito per inattività (art. 81).

Lo svolgimento

→ Relazione del consigliere relatore
→ Discussione dei difensori (di norma 10 minuti per parte)
→ Eventuale replica
→ Ritiro del collegio in camera di consiglio

La sentenza

Il dispositivo può essere pubblicato immediatamente dopo l'udienza. La sentenza completa viene depositata nei termini di legge. Il giudice può anche definire il giudizio con sentenza in forma semplificata (art. 74 c.p.a.).

I VIZI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Incompetenza

L'atto è adottato da un organo privo del potere di farlo.

→ Assoluta: il potere spetta ad un'autorità diversa per natura (es. atto amministrativo su materia giurisdizionale) → nullità
→ Relativa: competenza diversa nell'ambito della stessa branca → annullabilità

È rilevabile d'ufficio.

Violazione di legge

Il più ampio dei tre vizi: abbraccia ogni difformità dell'atto dalla norma giuridica.

→ Violazione delle norme sostanziali
→ Difetto di motivazione (art. 3 L. 241/1990)
→ Vizi del procedimento
→ Violazione delle forme essenziali
→ Mancata acquisizione dei pareri obbligatori

Non ogni irregolarità è invalidante: serve il nesso con l'illegittimità.

Eccesso di potere

Il vizio di discrezionalità: la PA ha usato il potere per uno scopo diverso da quello previsto dalla legge, o in modo irragionevole.

Figure sintomatiche:
→ Illogicità manifesta
→ Contraddittorietà
→ Disparità di trattamento
→ Difetto di istruttoria
→ Travisamento dei fatti
→ Ingiustizia manifesta

LE DOMANDE: ANNULLAMENTO, ACCERTAMENTO, CONDANNA

Domanda di annullamento La domanda principale: rimuove retroattivamente l'atto illegittimo. L'annullamento ha effetti erga omnes se l'atto è generale.

Domanda di accertamento Accerta la nullità dell'atto, l'obbligo di provvedere o il diritto soggettivo nelle materie di giurisdizione esclusiva.

Domanda di condanna al risarcimento del danno. È proponibile congiuntamente all'annullamento o autonomamente. Condanna all’emanazione dell’atto solo in caso di attivita **vincolata** (34 e 31 c.p.a.)

Domanda risarcitoria autonoma Dopo la sentenza Cass. SS.UU. 500/1999 e l'art. 30 c.p.a.: può essere proposta entro 120 giorni dal fatto lesivo, senza previa azione di annullamento.

LA SENTENZA E I SUOI EFFETTI

Tipologie di sentenza

→ In rito: dichiara l'irricevibilità (tardiva), l'inammissibilità (difetto di legittimazione o interesse) o l'improcedibilità (carenza sopravvenuta di interesse)

→ Nel merito:
- Di rigetto: l'atto è legittimo
- Di accoglimento: annullamento totale o parziale
- Di condanna: obbligo di provvedere o risarcimento

→ In forma semplificata (art. 74): quando la decisione è di manifesta fondatezza o infondatezza

Gli effetti dell'annullamento

L'annullamento ha effetti:

→ Retroattivi (ex tunc): rimuove l'atto sin dall'origine
→ Erga omnes per gli atti generali
→ Conformativi: la PA ha l'obbligo di conformarsi al giudicato riesercitando il potere nei limiti fissati dalla sentenza

Il giudicato amministrativo è più che un titolo esecutivo: vincola la futura azione amministrativa. Il suo rispetto è presidiato dal giudizio di ottemperanza.

LE IMPUGNAZIONI: APPELLO, REVOCAZIONE, CASSAZIONE

Appello al Consiglio di Stato

Il mezzo ordinario di impugnazione delle sentenze TAR.

Termine: 60 giorni dalla notificazione, 6 mesi dal deposito.

L'appello ha effetto devolutivo ma non sospensivo automatico: occorre chiedere la sospensiva al CdS.

Il CdS giudica in fatto e in diritto, ma non ammette nuove prove salvo casi eccezionali.

Revocazione

Mezzo di impugnazione straordinario per errore di fatto risultante dagli atti o per dolo di una parte (art. 395–396 c.p.c. richiamati dall'art. 106 c.p.a.).

La revocazione 'per contrasto di giudicati' è uno strumento di tutela finale contro sentenze inconciliabili tra loro.

Ricorso per Cassazione

Ammissibile solo per motivi attinenti alla giurisdizione (art. 111 co. 8 Cost.).

Le SS.UU. non entrano nel merito: si limitano a stabilire se il G.A. abbia correttamente esercitato (o ecceduto) la propria giurisdizione.

L'eccesso di potere giurisdizionale è una categoria in espansione, con tensioni tra G.O. e G.A.

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO (PAT)

Dal 2017 il PAT è obbligatorio: il fascicolo processuale è digitale, la firma è elettronica, i depositi avvengono via portale.

Fascicolo informatico Tutti gli atti processuali e i documenti devono essere depositati in formato digitale tramite il Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA).

Firma digitale Atti e ricorsi devono essere sottoscritti con firma digitale certificata. La mancanza è vizio sanabile solo in certi casi.

Notifiche telematiche Le notifiche agli indirizzi PEC sono equiparate a quelle cartacee. Il momento del perfezionamento segue regole specifiche.

La tutela cautelare

Artt. 55–62 c.p.a.

RATIO E FUNZIONE DELLA TUTELA CAUTELARE

La tutela cautelare è la risposta del sistema al tempo: il processo è lento, il danno è immediato. Senza la cautela, la tutela sarebbe spesso inutile.

Il problema strutturale

Il rito ordinario impiega anni. L'atto amministrativo produce effetti dal momento della sua emanazione. Se il ricorrente deve attendere la sentenza definitiva, il danno può essere irreparabile o ormai consumato.

La tutela cautelare serve a

→ Sospendere l'efficacia dell'atto impugnato
→ Imporre alla PA comportamenti positivi urgenti
→ Preservare lo status quo nelle more del giudizio

Il paradosso del sistema

La cautela è diventata spesso il 'vero' processo: molte controversie si definiscono di fatto in sede cautelare, perché il tempo e i costi del merito non vengono affrontati. Quando la cautela diventa il merito, il processo perde coerenza.

I PRESUPPOSTI: FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA

Fumus boni iuris

La 'apparenza del buon diritto': il ricorso deve sembrare fondato ad una prima valutazione sommaria.

Non è richiesta la certezza della illegittimità, ma la non manifesta infondatezza.

Come si valuta:
→ Prima lettura dei motivi di ricorso
→ Documentazione prodotta
→ Precedenti giurisprudenziali

Un ricorso con motivi palesemente infondati non merita tutela cautelare anche se il danno fosse gravissimo.

Periculum in mora

Il 'pericolo nel ritardo': la mera attesa della sentenza di merito determinerebbe un pregiudizio grave e irreparabile.

→ Grave: significativo, non banale
→ Irreparabile: non risarcibile per equivalente, o difficilmente reversibile

Esempi tipici:
→ Demolizione di un immobile
→ Avvio di lavori che modificano irreversibilmente un sito
→ Esclusione da un concorso con scadenza imminente
→ Perdita definitiva di una chance

LA SOSPENSIVA ORDINARIA — ART. 55 C.P.A.

Domanda Può essere proposta contestualmente al ricorso o con atto separato. Deve indicare i presupposti e il pregiudizio temuto.

Udienza cautelare Il presidente fissa l'udienza in camera di consiglio. Le parti depositano memorie difensive nei termini fissati.

Il contraddittorio Prima di decidere, il giudice deve sentire le parti. La misura monocratica è l'eccezione: richiede urgenza tale da non consentire l'attesa dell'udienza collegiale.

Il provvedimento L'ordinanza cautelare: è motivata, non definitiva, revocabile o modificabile per fatti sopravvenuti. Perde efficacia se non confermata all'udienza di merito o se il ricorso è respinto.

LE MISURE MONOCRATICHE — ART. 56 C.P.A.

Quando si ricorre al decreto monocratico

Presupposto aggravato: urgenza tale che anche il tempo necessario per la camera di consiglio collegiale causerebbe un pregiudizio irreparabile.

Esempi:
→ Demolizione programmata per il giorno successivo
→ Aggiudicazione con firma del contratto imminente
→ Procedimento disciplinare con scadenza immediata
→ Esecuzione di un'espulsione

Il presidente valuta inaudita altera parte o, se possibile, sentendo rapidamente la controparte.

Effetti e limiti

Il decreto monocratico:
→ Sospende l'atto o impone la misura urgente
→ Ha durata limitata: fissa l'udienza collegiale a brevissima distanza
→ Non sostituisce la decisione collegiale

Nell'udienza collegiale successiva:
→ Il collegio può confermare, modificare o revocare il decreto
→ Se confermato, diventa ordinanza cautelare ordinaria

Limite: non può anticipare la definizione del merito; serve solo a preservare lo status quo.

LE MISURE CAUTELARI ATIPICHE — ART. 55 CO. 1 C.P.A.

Evoluzione normativa

Prima della codificazione, la tutela cautelare era solo sospensiva (si bloccava l'atto). Il c.p.a. ha introdotto la clausola generale: il giudice adotta ***'le misure cautelari che appaiono secondo le circostanze più idonee ad assicurare interamente gli effetti della decisione sul ricorso***'.

Misure propulsive o positive

Il giudice può ordinare alla PA di:
→ Concludere un procedimento pendente entro un termine
→ Convocare una commissione
→ Ammettere con riserva ad una gara

Si tratta di misure che anticipano parzialmente la tutela di merito, imponendo un facere alla PA.

Limiti e tensioni

La misura cautelare positiva è il terreno più delicato:
→ Può anticipare il merito in modo irreversibile
→ Può invadere la discrezionalità amministrativa
→ Il collegio deve calibrare la misura senza 'decidere il merito in anticipo'

Il bilanciamento con il fumus è qui particolarmente rigoroso: serve una solida apparenza di illegittimità.

IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Il terzo presupposto implicito

Oltre a fumus e periculum, la giurisprudenza elabora un terzo elemento: il bilanciamento degli interessi contrapposti.

Il giudice valuta comparativamente:
→ Il danno al ricorrente se la misura è negata
→ Il danno alla PA o ai controinteressati se la misura è concessa
→ L'interesse pubblico all'esecuzione dell'atto

Se il danno da cautela concessa supera quello da cautela negata, la misura può essere rifiutata anche con fumus e periculum presenti.

Il fumus rafforzato

Per alcune misure particolarmente invasive (es. sospensione di atti con rilevante interesse pubblico) la giurisprudenza richiede un fumus rafforzato: non basta la non manifesta infondatezza, serve una più solida probabilità di accoglimento.

Casi tipici:
→ Sospensione di ordinanze di demolizione di opere abusive
→ Misure che incidono su servizi pubblici essenziali
→ Cautele in materia elettorale

È una creazione giurisprudenziale priva di base testuale esplicita nel c.p.a.

REVOCA E MODIFICA DELLA MISURA CAUTELARE

Revoca per fatti sopravvenuti Art. 58 c.p.a.: la misura può essere revocata o modificata se cambiano le circostanze che ne hanno giustificato la concessione (es. il danno prospettato non si è verificato).

Revoca per mutamento della valutazione Se il giudice acquisisce elementi nuovi che fanno venire meno il fumus o il periculum, può revocare d'ufficio o su istanza di parte.

Attuazione della misura Art. 59 c.p.a.: se la PA non esegue spontaneamente la misura cautelare, il giudice nomina un commissario ad acta per darvi esecuzione. La disobbedienza alla cautela è parificata alla disobbedienza al giudicato.

Cauzione Il giudice può subordinare la concessione della misura alla prestazione di idonea cauzione da parte del ricorrente, a tutela dei controinteressati.

TUTELA CAUTELARE ANTE CAUSAM — ART. 61 C.P.A.

La tutela ante causam è il caso estremo: la misura viene chiesta prima ancora che il ricorso nel merito sia proposto.

Quando è ammissibile

Solo in casi di estrema gravità e urgenza, quando non è nemmeno possibile attendere i tempi della notifica del ricorso.

Presupposti cumulativi:
→ Fumus boni iuris
→ Periculum di estrema gravità
→ Urgenza che impedisce la previa instaurazione del giudizio

Il procedimento

La domanda si propone direttamente al presidente del TAR competente.

Il presidente:
→ Valuta inaudita altera parte
→ Può adottare la misura con decreto
→ Fissa l'udienza collegiale entro 15 giorni

Nell'udienza: il collegio decide se confermare, modificare o revocare.

L'obbligo di proporre il ricorso

La misura ante causam perde efficacia se:
→ Il ricorso nel merito non è proposto entro il termine fissato (di norma 15 gg.)
→ Il giudice dichiara la misura inefficace

La tutela ante causam non può essere usata come strumento autonomo: è strettamente strumentale al giudizio di merito che dovrà seguire.

TUTELA CAUTELARE IN APPELLO

Sospensiva in appello (art. 62)

Il Consiglio di Stato può sospendere l'esecutività della sentenza appellata.

Presupposti:
→ Fumus: probabilità che l'appello sia fondato
→ Periculum: danno grave e irreparabile dall'esecuzione della sentenza TAR

La sospensiva in appello è fondamentale nei casi in cui la PA è stata soccombente in primo grado: se il TAR ha annullato un provvedimento, la sospensiva ne consente la 'sopravvivenza' nelle more del giudizio di appello.

Il fumus in appello deve riguardare errori della sentenza TAR, non i vizi originari dell'atto.

SINTESI: LE PATOLOGIE DEL SISTEMA CAUTELARE

La tutela cautelare è indispensabile. Ma quando diventa il merito, tradisce la sua funzione e svuota il processo.

La cautela come merito surrogato I tempi del rito ordinario rendono la cautela l'unico rimedio effettivo. Il soccombente in cautela spesso rinuncia al merito.

L'effetto di interdipendenza Se il TAR concede la sospensiva, la PA spesso 'cede': la pressione cautelare produce accordi informali al di fuori del processo.

Il fumus 'a fisarmonica' I tribunali non applicano il fumus in modo uniforme: in alcuni TAR è una valutazione rigorosa, in altri è quasi una formalità.

La disuguaglianza nell'accesso La tutela cautelare richiede difesa tecnica immediata e rapidissima. Chi non ha accesso a professionisti specializzati è strutturalmente svantaggiato.

Artt. 91–113 c.p.a. · Libro III

Le impugnazioni

MAPPA DEL LIBRO III: LE IMPUGNAZIONI IN SINTESI

Le impugnazioni sono il presidio finale della legalità: ogni decisione sbagliata deve poter essere corretta. Ma il sistema funziona solo se i rimedi sono accessibili, certi e rapidi.

Appello
Mezzo ordinario. Effetto devolutivo pieno, ma no nova. Il CdS decide nel merito salvo rinvio tassativo.

Revocazione
Mezzo straordinario. Motivi tassativi: errore di fatto, dolo, documenti nuovi, contrasto di giudicati.

Opposizione di terzo
Per chi non era parte ma subisce pregiudizio. Nessun termine di decadenza.

Ricorso in Cassazione
Solo per motivi di giurisdizione. Le SS.UU. non sono un terzo grado di merito.

IL SISTEMA DELLE IMPUGNAZIONI: STRUTTURA E PRINCIPI

Le impugnazioni ordinarie

L'appello al Consiglio di Stato è il mezzo ordinario contro le sentenze TAR.
→ Effetto devolutivo: l'intero giudizio si trasferisce al giudice superiore
→ Non sospensivo automatico: serve domanda cautelare separata
→ Termine: 60 gg. dalla notificazione, 6 mesi dal deposito
→ Divieto di nova: non sono ammesse nuove domande né, di norma, nuove prove

L'APPELLO AL CONSIGLIO DI STATO — ARTT. 91–105 C.P.A.

Oggetto e legittimazione

Il CdS conosce dell'appello contro tutte le sentenze del TAR, in fatto e in diritto.
→ Legittimazione: le parti del giudizio di primo grado + terzi pregiudicati
→ Forma: ricorso in appello notificato alle controparti, poi depositato
→ L'appello è inammissibile se introduce domande nuove o se si limita a riproporre le difese di primo grado senza censurare la sentenza

Il CdS esamina l'intera controversia, ma con questi limiti:
→ Non può esaminare motivi non riproposti dall'appellante
→ Divieto di nova: prove nuove solo se non producibili prima
→ Il CdS può definire il giudizio nel merito o rinviare al TAR (art. 105) nei casi tassativi
→ Rinvio al TAR: per violazione del contraddittorio, nullità della sentenza, difetto di giurisdizione

I MOTIVI DI APPELLO: LE CENSURE ALLA SENTENZA

Errore in iudicando
Il CdS ha errato nell'applicare la norma giuridica ai fatti di causa. È il motivo più frequente: comprende l'errata interpretazione della legge, il travisamento dei vizi dell'atto.

Errore in procedendo
Vizi del procedimento di primo grado: difetto di contraddittorio, nullità della notifica, incompetenza del TAR, violazione delle norme sui termini processuali.

Omessa pronuncia
Il TAR non si è pronunciato su una domanda ritualmente proposta (vizio di extrapetizione in negativo). Il CdS integra la pronuncia o rinvia.

Ultrapetizione
Il TAR ha deciso su domande non proposte o ha attribuito più di quanto chiesto. Il CdS riforma la sentenza nei limiti dell'eccesso.

LA REVOCAZIONE — ARTT. 106–107 C.P.A.

I motivi tassativi (art. 395 c.p.c.)

La revocazione è ammessa solo per cause tassative:
→ Dolo di una delle parti in danno dell'altra
→ Prove riconosciute false dopo la sentenza
→ Documenti decisivi non prodotti per causa di forza maggiore o per fatto della controparte
→ Errore di fatto risultante dagli atti: il giudice ha supposto esistente un fatto non esistente o inesistente un fatto esistente
→ Contrasto con precedente giudicato (revocazione per contrasto di giudicati)

→ La revocazione ordinaria si propone allo stesso giudice che ha emesso la sentenza

L'OPPOSIZIONE DI TERZO — ART. 108 C.P.A.

«Chiunque subisce pregiudizio da una sentenza pronunciata tra altre parti può fare opposizione»

L'opposizione di terzo è il rimedio per chi non era parte del giudizio ma ne subisce gli effetti pregiudizievoli.

Opposizione ordinaria: il terzo che vanta un diritto autonomo incompatibile con quanto deciso.
Opposizione revocatoria: il terzo creditore o avente causa di una delle parti danneggiato per dolo o collusione delle parti del processo originario.

→ Termine: non è soggetto a termine di decadenza, ma prescrizione ordinaria
→ Competenza: stesso giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata
→ Sospensione: il giudice può sospendere l'esecuzione della sentenza opposta

L'opposizione di terzo è diventata rilevante nell'ambito del diritto degli appalti e del diritto urbanistico, dove le sentenze di annullamento possono travolgere interessi di soggetti non evocati in giudizio.

IL RICORSO PER CASSAZIONE — ART. 111 CO. 8 COST.

Il perimetro costituzionale

Art. 111 co. 8 Cost.: «Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».

Le SS.UU. non sono un terzo grado: non riesaminano il merito né la legittimità dell'atto. Verificano solo se il G.A. abbia correttamente esercitato la propria giurisdizione.

→ Difetto assoluto di giurisdizione: il G.A. decide su una materia riservata al G.O. o a potere non giurisdizionale
→ Difetto relativo: il G.A. invade la giurisdizione del G.O. o viceversa

La categoria più controversa: il G.A. decide correttamente la lite ma sconfina nell'area riservata alla PA.

La Cassazione ha progressivamente ampliato il sindacato, annullando sentenze in cui il G.A. aveva:
→ Sostituito la propria valutazione a quella discrezionale della PA
→ Ordinato alla PA di adottare un atto con contenuto predeterminato
→ Interpretato la norma in modo da privare di contenuto il potere amministrativo

Tensione aperta: la linea tra sindacato di legittimità e invasione della discrezionalità non è risolta.

IL GIUDIZIO DI RINVIO — ART. 105 C.P.A.

Quando il CdS rinvia al TAR

Il CdS decide sempre nel merito, salvo nei casi tassativi di rinvio al TAR:
→ Violazione delle norme sul contraddittorio (parte non evocata in giudizio)
→ Nullità della sentenza per difetto di sottoscrizione o altri vizi radicali
→ Il TAR ha declinato la giurisdizione o dichiarato l'inammissibilità: il CdS accoglie e rinvia
→ Casi previsti da leggi speciali

Il rinvio non è un appello bis in idem: il TAR deve uniformarsi al principio di diritto enunciato dal CdS.

→ Il TAR decide nei limiti del rinvio: non può esaminare questioni già definite dal CdS
→ Le parti non possono introdurre domande nuove
→ Possono produrre nuove prove solo se il CdS lo ha consentito o se riguardano fatti sopravvenuti
→ La sentenza del TAR in sede di rinvio è nuovamente appellabile al CdS

Il giudizio di rinvio è una fase anomala che genera complessità: più il processo si allunga, più aumenta il rischio di scollamento tra accertamento giudiziale e realtà.

I RITI SPECIALI

Giudizio di ottemperanza · Rito del silenzio · Accesso · Appalti · Elettorale · Camerale

Artt. 112–143 c.p.a. · Libro IV

LIBRO IV: OTTEMPERANZA E RITI SPECIALI

I riti speciali non sono eccezioni: sono la norma per le materie più delicate. Ogni regime accelerato risponde a un'esigenza di sistema. Conoscerli significa capire dove il processo si fa strumento di governo.

Ottemperanza
Il processo esecutivo del G.A. Commissario ad acta, nullità atti elusivi, condanna al danno da ritardo.

Silenzio
Ricorso annuale. TAR decide in 30 gg. Commissario se PA non provvede. Vincolo solo su attività vincolata.

Accesso
Rito camerale. Vale per accesso documentale, civico e FOIA. Sindacato penetrante sulle eccezioni.

Appalti
Termini dimezzati. Standstill 35 gg. Inefficacia del contratto come sanzione. Sospensione automatica 20 gg.

Elettorale
Due fasi: preparatoria (3 gg.) e successiva (30 gg.). Appello CdS in 15 gg. Effetti sistemici.

Abbreviato art. 119
Materie sensibili: infrastrutture, energia, comunicazioni. Termini dimezzati rispetto al rito ordinario.

IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA — ARTT. 112–115 C.P.A.

Funzione e presupposti

L'ottemperanza è il processo esecutivo del G.A.: garantisce che la PA rispetti il giudicato.

Presupposti:
→ Esistenza di un giudicato amministrativo o civile
→ Inottemperanza della PA: omissione totale o parziale, oppure atti elusivi del giudicato
→ Non è necessario il previo atto di messa in mora

Legittimazione attiva: la parte vittoriosa nel giudizio di cognizione, o i suoi aventi causa.

Il G.A. in sede di ottemperanza ha poteri straordinari:
→ Dichiarare nulli gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato
→ Nominare un commissario ad acta che si sostituisce all'organo inadempiente
→ Determinare le modalità dell'esecuzione
→ Condannare la PA al risarcimento del danno da ritardo

Il commissario ad acta: è un ausiliario del giudice, non un organo della PA. I suoi atti sono impugnabili solo nel medesimo giudizio di ottemperanza.

L’azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l’attuazione (art.112)

a) delle sentenze del giudice amministrativo **passate in giudicato**;
b) delle **sentenze esecutive** e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo;
c) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario, al fine di ottenere l’adempimento dell’obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi:
d) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell’ottemperanza;
e) dei lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili al fine di ottenere l’adempimento dell’obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato.

Il ricorso per ottemperanza può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza.

Il giudice, in caso di accoglimento del ricorso: (art.114 c.p.a)

a) **ordina l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione**;
b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato;
c) nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano;
d) **nomina, ove occorra, un commissario ad acta;**
e) salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo.
5. Se è chiesta l'esecuzione di un'ordinanza il giudice provvede con ordinanza.
6. Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza, nonché, **tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, di quelle inerenti agli atti del commissario ad acta.** Avverso gli atti del commissario ad acta le stesse parti possono proporre, dinanzi al giudice dell'ottemperanza, reclamo, che è depositato, previa notifica ai controinteressati, nel termine di sessanta giorni. Gli atti emanati dal giudice dell'ottemperanza o dal suo ausiliario sono impugnabili dai terzi estranei al giudicato ai sensi dell'articolo 29, con il rito ordinario.

7. **Nel caso di ricorso ai sensi del comma 5 dell'articolo 112, il giudice fornisce chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, anche su richiesta del commissario**.

IL RITO DEL SILENZIO — ART. 117 C.P.A.

Il silenzio-inadempimento
La PA ha l'obbligo di concludere il procedimento entro i termini (L. 241/1990, art. 2). Il silenzio-inadempimento è l'omissione illegittima: il privato può ricorrere al G.A. senza aspettare ulteriori termini.

Il rito accelerato
Ricorso proponibile ogni anno di inosservanza. **Il TAR decide in camera di consiglio entro 30 giorni con sentenza in forma semplificata, ordinando alla PA di provvedere entro un termine (**di norma 30 gg.).

Il commissario ad acta
Se la PA non provvede nel termine fissato, il giudice nomina un commissario che adotta il provvedimento in sua vece. Il commissario può essere nominato già nella sentenza.

Limiti del rito
Il G.A. accerta solo l'obbligo di provvedere, non il contenuto del provvedimento. Salvo che si tratti di attività vincolata: in tal caso può pronunciarsi direttamente sul rapporto.

IL RITO SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI — ART. 116 C.P.A.

Il diritto di accesso e il suo presidio

L. 241/1990, art. 22 ss.: il diritto di accesso ai documenti amministrativi è il pilastro della trasparenza.

Il rito speciale sull'accesso è:
→ Rito camerale semplificato: decisione in camera di consiglio
→ Termine: 30 giorni dalla notifica alle controparti
→ Sentenza in forma semplificata
→ Giurisdizione esclusiva del G.A. anche per diritti soggettivi connessi

Oggetto: impugnazione del diniego espresso, del silenzio-rigetto (30 gg. dall'istanza) o degli atti di differimento.

→ Accesso documentale (L. 241/1990): diritto del soggetto portatore di interesse diretto e concreto
→ Accesso civico semplice (D.Lgs. 33/2013): documenti pubblicazione obbligatoria
→ Accesso generalizzato (FOIA, D.Lgs. 33/2013 art. 5 co. 2): chiunque, senza motivazione

Il rito si applica a tutti e tre i tipi. Per l'accesso FOIA il G.A. ha un sindacato più penetrante sulle eccezioni poiché l'accesso è la regola, non l'eccezione.
→ Accesso in materia di appalti: disciplina speciale nel Codice dei contratti

IL RITO APPALTI — ARTT. 119–125 C.P.A.

Perché un rito speciale
I contratti pubblici esigono tempi certi: l'incertezza giuridica blocca gli investimenti. Il rito appalti comprime drasticamente i termini processuali ordinari per conciliare effettività della tutela e certezza economica.

Termini accelerati
Ricorso: 30 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione (non 60). Deposito cautelare: 15 giorni. Udienza cautelare: 20 giorni dal deposito. Il giudizio di merito: fissato d'ufficio entro 6 mesi.

Lo standstill e il blocco contrattuale
Artt. 92-93 D.Lgs. 36/2023: divieto di stipula del contratto per 35 giorni dall'aggiudicazione (standstill). In caso di ricorso con domanda cautelare: sospensione automatica di 20 giorni.

L'inefficacia del contratto
Art. 122 c.p.a.: il G.A. può dichiarare l'inefficacia del contratto già stipulato in violazione delle norme sull'aggiudicazione. Sanzione alternativa: sanzioni pecuniarie e riduzione della durata del contratto.

IL RITO ELETTORALE — ARTT. 126–132 C.P.A.

Struttura e competenza

Il contenzioso elettorale si articola in due fasi:

Fase preparatoria (artt. 126-128): impugnazione degli atti del procedimento elettorale preparatorio (liste, candidature). Ricorso al TAR entro 3 giorni, decisione entro 3 giorni.

Fase successiva (artt. 129-131): contestazione dei risultati, operazioni di voto e scrutinio, proclamazione degli eletti. Ricorso al TAR entro 30 giorni dalla proclamazione.

Appello al Consiglio di Stato: termine di 15 giorni. Decisione entro 30 giorni.

→ Speditezza massima: il processo elettorale non può attendere anni
→ Effetti sistemici: l'annullamento di elezioni tocca la rappresentanza democratica

Questioni tipiche:
→ Irregolarità nelle liste e nelle candidature
→ Vizi nelle operazioni di voto
→ Errori di scrutinio e calcolo
→ Ineleggibilità e incompatibilità sopravvenute

La Corte Costituzionale ha affermato la giurisdizione del G.A. anche sulle elezioni degli organi di vertice di enti pubblici e ordini professionali.

I RITI CAMERALI E ABBREVIATI — ART. 87 C.P.A.

Il rito camerale generale
Le controversie in camera di consiglio sono definite senza pubblica udienza. Il collegio delibera su memorie scritte. È il rito per le controversie cautelari, l'accesso, il silenzio, e molte altre materie elencate all'art. 87.

Il rito abbreviato per le materie sensibili
Art. 119 c.p.a.: elenco tassativo di materie (infrastrutture strategiche, servizi pubblici essenziali, comunicazioni, energia, ecc.) **in cui i termini processuali sono dimezzati rispetto al rito ordinario**.

Decreto ingiuntivo amministrativo
Art. 118 c.p.a.: nelle materie di giurisdizione esclusiva, il G.A. può emettere decreto ingiuntivo per obbligazioni pecuniarie della PA. Strumento mutuato dal processo civile, raramente usato ma disponibile.

Tutela ante causam
Art. 61 c.p.a.: misure cautelari d'urgenza prima ancora della proposizione del ricorso. Il presidente del TAR decide inaudita altera parte; entro 15 giorni udienza collegiale. Efficace solo se seguita dal ricorso di merito.

Art.119 c.p.a

Rito abbreviato comune a determinate materie

Codice del Processo Amministrativo

Questa foto di Autore sconosciuto è concesso in licenza da CC BY-NC-ND

Art. 119 co. 1 – Materie soggette al rito abbreviato

a **Appalti pubblici** Lavori, servizi, forniture; ammissione/esclusione competizioni sportive professionistiche

b **Autorità amministrative indipendenti** Atti delle AAI (esclusi i rapporti di servizio con i dipendenti)

b-bis **Agenzia per la cybersicurezza nazionale** Provvedimenti adottati dall'ACN

c **Privatizzazioni e dismissioni** Imprese/beni pubblici; costituzione/soppressione di società ed enti locali

c-bis **Poteri speciali golden power** Difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti, comunicazioni

d **Nomine con delibera del CdM** Provvedimenti di nomina previa delibera del Consiglio dei Ministri

→ *segue slide 3*

Ratio

Celerità nelle controversie di particolare rilevanza pubblica

e **Scioglimento organi enti locali** Provvedimenti di scioglimento e connessi

f **Espropriazioni e occupazioni** Aree per OO.PP.; espropriazione di invenzioni (c.p.i.)

g **CONI e Federazioni sportive** Provvedimenti del Comitato olimpico e delle Federazioni

h **Ordinanze di emergenza** Ex art. 5 L. 225/1992; provvedimenti commissariali conseguenti

i **Personale servizi sicurezza** Rapporto di lavoro (L. 124/2007, art. 22)

l **Impianti di energia elettrica** D.L. 7/2002: nucleare, rigassificatori, termoel. >400 MW, reti nazionali

Art. 119 co. 2-7 – Disciplina del dimezzamento dei termini

co. 2 — Dimezzamento dei termini

- Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati
- Eccezioni (non dimezzati in 1° grado): notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti; termine ex art. 62 co. 1; termini espressamente disciplinati dall'art. 119
- Il dimezzamento si applica anche in appello, revocazione e opposizione di terzo (co. 7)

co. 3 — Misura cautelare con fissazione del merito

- Il TAR, accertata la completezza del contraddittorio, se ravvisa profili di fondatezza e pregiudizio grave/irreparabile, fissa con ordinanza l'udienza di merito entro 30 giorni dal deposito
- In caso di riforma in appello dell'ordinanza cautelare di rigetto: l'ordinanza del CdS è trasmessa al TAR per la fissazione; il termine di 30 gg decorre dalla ricezione da parte della segreteria del TAR

co. 4 — Misure cautelari

- In caso di estrema gravità e urgenza, il TAR o il CdS possono adottare le opportune misure cautelari con l'ordinanza di cui al co. 3
- Si applicano le disposizioni del Titolo II del Libro II (procedimento cautelare), in quanto non derogate

co. 5-6 — Dispositivo anticipato

- Se almeno una parte dichiara interesse alla pubblicazione anticipata del dispositivo, esso è pubblicato entro 7 giorni dalla decisione (co. 5)
- La parte può chiedere al CdS la sospensione dell'esecutività del dispositivo, proponendo appello entro 30 gg dalla pubblicazione con riserva dei motivi (co. 6)
- La mancata richiesta di sospensione del dispositivo non preclude la sospensione della sentenza dopo la pubblicazione dei motivi (co. 6)

co. 7 — Le disposizioni dell'art. 119 si applicano anche nei giudizi di appello, revocazione e opposizione di terzo.