

# LIBRO PRIMO

## DISPOSIZIONI GENERALI

### TITOLO I

## Principi e organi della giurisdizione amministrativa

### CAPO I

#### *Principi generali*

## I Effettività.

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

Gli articoli del Titolo I, Capo I, del codice del processo amministrativo pongono i **principi generali del processo amministrativo**.

La giurisdizione amministrativa è considerata una giurisdizione «ordinaria» nei confronti dei provvedimenti emessi dalle pubbliche amministrazioni o dai soggetti a essa equiparati, e pertanto a essa devono ritenersi applicabili i principi sia internazionali che costituzionali in materia di giurisdizione in generale (PICOZZA).

### Funzione della giurisdizione amministrativa

L'articolo in commento è intitolato «Effettività» e afferma il principio generale secondo il quale la giurisdizione amministrativa deve garantire una **tutela piena ed effettiva**, dando **attuazione ai principi della costituzione e del diritto europeo**. L'effettività può essere definita come la capacità del processo di conseguire risultati nella sfera sostanziale della parte che ha ragione, mentre la pienezza di tutela

comporta che debbano essere esperibili rimedi processuali adeguati per ciascuna delle posizioni soggettive azionabili innanzi al giudice amministrativo (CHIEPPA-GIOVAGNOLI).

L'attuazione dei principi del diritto europeo obbliga gli stati membri dell'Unione a far sì che, al loro interno, la tutela di una situazione giuridica soggettiva non sia meno efficace di quanto disposto in sede europea. Sotto questo profilo, in particolare, la Corte di Giustizia Europea ha sancito l'obbligo per il giudice nazionale

(italiano) di dichiarare ricevibile l'impugnazione proposta oltre il termine decadenziale avverso un bando di gara, laddove la stazione appaltante abbia con il suo comportamento ingenerato incertezza circa l'effettiva interpretazione dello stesso (C. Giust. CE, VI, 27-2-2003).

### Concetto di «tutela piena ed effettiva»

L'esercizio della giurisdizione amministrativa, come peraltro quello delle altre giurisdizioni del nostro ordinamento, deve garantire la **completa tutela della parte che ha ragione**: l'articolo in esame specifica che deve anzitutto trattarsi di una tutela piena ed effettiva. Ciò vuol dire che il **giudice amministrativo deve assicurare** a chi ne ha diritto l'**acquisizione dei beni della vita che legittimamente reclama**. Solamente laddove insistano ragioni di pubblico interesse di maggiore spessore, detto bene potrà essere negato, ma dovrà comunque essere garantita una **tutela per equivalente** che non sia meramente simbolica.

Scendendo nel concreto, laddove si accerti che il ricorrente avverso l'aggiudicazione di un pubblico appalto aveva diritto ad ottenere l'affidamento del contratto pubblico e questo sia stato eseguito, sarebbe contrario all'interesse pubblico distruggere l'opera nel frattempo realizzata per consentire al ricorrente vittorioso di costruirla; meglio è garantirgli una tutela per equivalente. Il principio si pone sia come vincolo per il legislatore, che dovrà costruire un'organizzazione della giustizia amministrativa tale da realizzare detto obiettivo, sia come **canone di valutazione della funzionalità della giustizia** stessa che potrà essere tanto più apprezzata quanto più sarà in grado di assicura-

re l'effettivo conseguimento del bene della vita in discussione nei singoli processi. Sono **rapportabili al principio di effettività le norme sul contenuto che può assumere la sentenza di merito** (art. 34 c.p.a.), in base alle quali il giudice può dettare disposizioni anche molto penetranti sull'attività conformativa dell'Amministrazione soccombente, e quelle che in tema di tutela cautelare consentono l'emanazione delle misure (innominate) più idonee a garantire il bene della vita nel corso della durata del processo.

### Attuazione dei principi costituzionali e del diritto europeo

L'articolo in esame si pone come **canone interpretativo per i giudici amministrativi** i quali, a fronte di diverse possibili interpretazioni di un testo legislativo o regolamentare, dovranno privilegiare quella che consente la piena realizzazione dei principi affermati, adattandola alle finalità poste dal legislatore.

Il richiamo generale dell'articolo in commento al «diritto europeo» conduce ad affermare che costituiscono vincoli per il giudice amministrativo anche alcuni principi stabiliti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (nel testo: «Convenzione europea») che, nel nostro ordinamento, ha trovato attuazione con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Si tratta, in primo luogo, del **diritto a un processo equo**, affermato dall'art. 6 della Convenzione europea, che si pone come un vincolo al legislatore al quale è fatto obbligo di garantire un'organizzazione della giustizia (non solo amministrativa) tale da assicurare indipendenza ed imparzialità ai tribunali. Viene in rilievo, inoltre, l'art. 13 della Convenzione europea, in base al qua-

le ogni persona ha diritto di presentare un ricorso avanti a una magistratura nazionale in caso di violazione dei diritti e delle libertà stabiliti dalla convenzione medesima, anche quando sia stata commessa da pubblici ufficiali. Sotto questo profilo, un eventuale vuoto di tutela che si dovesse riscontrare in ordine a determinate fattispecie potrà venire in rilievo come motivo di violazione della Convenzione europea e dell'articolo in commento.

Va ricordato che la violazione della Convenzione europea può costituire motivo d'illegittimità costituzionale di una legge interna. Mentre, infatti, il diritto dell'Unione europea s'impone immediatamente nel nostro ordinamento in virtù del richiamo

dell'art. 11 Cost. alle limitazioni di sovranità che lo Stato italiano può consentire a favore di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni (e pertanto il giudice – non solo amministrativo – è tenuto a disapplicare il diritto interno contrastante con il Trattato e con il diritto derivato), la **Convenzione europea si pone quale parametro di costituzionalità delle leggi statali e regionali ex art. 117, co. 1, Cost.** e un'eventuale violazione della stessa può, quindi, essere denunciata innanzi al Giudice interno delle leggi (Corte Cost., 26-11-2009, n. 311). Quando l'Unione Europea avrà aderito alla Convenzione, le sue disposizioni si applicheranno direttamente negli stati membri.

## 2 Giusto processo.

1. Il processo amministrativo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione.

2. Il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo.

L'articolo in commento implica l'obbligo per lo Stato, da un lato, di predisporre un'organizzazione giudiziaria atta a garantire la **terzietà del giudice** e il **rispetto del contraddittorio**; dall'altro, di assicurare una pienezza di tutela e una ragionevole durata del processo.

### Principi applicabili in generale al processo amministrativo

Al processo amministrativo sono applicabili, in generale, come già affermato nel regime previgente, i principi stabiliti dalla Costituzione italiana sulla giurisdizione: quelli affermati dall'art. 24 Cost., in tema di effettività della tutela giurisdizionale, compreso il patrocinio gratuito a favore dei non abbienti e il principio del contraddittorio; quello sulla precostitu-

zione del giudice naturale *ex art. 25 Cost.*; quello d'indipendenza, *ex art. 108 Cost.*; il principio di motivazione obbligatoria dei provvedimenti giudiziari e di ragionevole durata del processo *ex art. 111 Cost.*

### Principio della ragionevole durata del processo

L'art. 2 c.p.a. stabilisce, al primo comma, che il processo amministrativo deve svolgersi secondo i principi della **parità del-**

le parti, del contraddittorio e del giusto processo ex art. 111 Cost.; al secondo comma, invece, prevede il principio della **ragionevole durata del processo**, alla cui realizzazione, «cooperano» il giudice amministrativo e le parti.

Il legislatore ha, infatti, preso atto che la concretizzazione di tale principio dipende da tutti gli attori processuali, ossia il giudice e le parti che, nello stesso, sono presenti e afferma, quindi, un **dovere generale di collaborazione** di tutti questi per realizzarlo.

La **ragionevole durata del processo** non è quindi vista unicamente come un diritto delle parti, ma anche **come un risultato della cooperazione** tra le stesse e delle stesse con il giudice, e pertanto pone un obbligo specifico in capo a loro.

La **violazione** di tale obbligo e anche di quello di sinteticità di cui all'art. 3 c.p.a. rileva ai fini dell'accollo delle spese processuali e in particolare della responsabilità aggravata ex art. 96, co. 3, c.p.c., richiamato dall'art. 26, co. 1, c.p.a.; inoltre, può essere apprezzata dal giudice ordinario che eventualmente sia chiamato a giudicare sulla richiesta di risarcimento per l'eccessiva durata di un processo amministrativo. Laddove tale eccessiva durata sia la risultante di un atteggiamento della parte che tale richiesta ha avanzato, il risarcimento, infatti, potrà essere diminuito o addirittura eliso in base al principio che al creditore non spetta risarcimento per i danni che egli stesso, con comportamento colpevole, ha concorso a cagionare (art. 1227 c.c.).

### 3 Doveri di motivazione e sinteticità degli atti.

1. Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato.
2. Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica.

#### Doveri di motivazione e sinteticità degli atti

L'art. 3 c.p.a., al primo comma, afferma il generale **obbligo di motivazione** di tutti i provvedimenti decisori del giudice, a prescindere dal *nomen iuris* dei medesimi. Il principio costituisce specificazione di quanto affermato dall'art. 111, co. 6, Cost., mentre costituisce una novità, per il nostro ordinamento, quanto affermato dal secondo comma dell'articolo in esame, ossia il **dovere di chiarezza e sinteticità** per gli atti, sia di quelli redatti dal giudice, che di quelli redatti dalle parti. Tale obbligo costituisce evidentemente una specificazione, o meglio un mezzo,

per realizzare l'obiettivo della ragionevole durata del processo e quindi per garantire alle parti un processo giusto.

L'obbligo di chiarezza e sinteticità va naturalmente assunto e interpretato con ragionevolezza, in relazione alle questioni che di volta in volta sono introdotte nel giudizio. Non si potrà quindi pretendere una sentenza in forma semplificata laddove siano state introdotte questioni giuridiche particolarmente complesse o che un atto di parte risolva in una pagina, ad esempio, una questione relativa all'irragionevolezza di una valutazione dell'anomalia di un'offerta presentata in una gara di appalto o al punteggio qualitativo che ad essa è stato attribuito.

### Segue: gli atti del giudice

Con riferimento agli **atti del giudice**, il **dovere di chiarezza e sinteticità** implica che la redazione delle sentenze, ma anche degli altri provvedimenti giudiziari, deve **puntare direttamente alla soluzione delle questioni di fatto e di diritto** portate in giudizio dalle parti, evitando riferimenti dottrinali e giurisprudenziali non necessari.

Bisogna chiedersi se sia impugnabile l'atto che violi tali doveri. A parere di chi scrive, può essere oggetto d'impugnativa unicamente la sentenza, o comunque il provvedimento giudiziario, che non indichi chiaramente il *decisum* o la motivazione. Laddove, cioè, la violazione dei doveri dell'articolo in esame da parte dell'organo giudiziario si traduca in un difetto in relazione all'ordine contenuto nel provvedimento o alla motivazione del medesimo, questo ben potrà essere oggetto di impugnativa. Quando, invece, tali elementi non siano in discussione, la violazione dei doveri in questione potrà unicamente rilevare quale responsabilità in capo al magistrato estensore.

### Segue: gli atti di parte

Quanto agli atti di parte, nel processo civile, vige il **principio di libertà di forme**, ai sensi dell'art. 121 c.p.c., e nella disciplina dei singoli atti di parte nulla si dice sulla sinteticità, che è invece nota nelle Corti internazionali, dove è previsto addirittura un numero massimo di pagine per gli scritti di parte e un lasso temporale massimo per la discussione orale. Occorre poi chiedersi se la sinteticità riguardi gli atti scritti o anche quelli orali: si

può ritenere che valga anche per le discussioni orali, essendo espressione del principio del giusto processo, che si riferisce a tutti gli atti processuali, non solo scritti ma anche orali, ed essendo previsto un dovere di sinteticità specificamente per le discussioni sia cautelari che di merito (artt. 55, co. 7, e 73, co. 2, c.p.a.).

### Canoni di sinteticità

L'elaborazione di **canoni di sinteticità**, in assenza di specifiche regole, è rimessa all'**interpretazione giurisprudenziale**.

Si potrà in via esemplificativa (DE NICTOLIS) considerare non sintetico un atto che:

- ripete lo stesso concetto più di una volta, ancorché con espressioni diverse;
- si dilunga a riportare interi brani di giurisprudenza o dottrina, non necessari;
- si dilunga nella ricostruzione teorica di istituti, non necessaria per la soluzione della questione controversa;
- propone un numero elevato di motivi di ricorso palesemente infondati o inammissibili.

Ancora, poiché nel processo amministrativo (salvi i motivi aggiunti) non possono essere proposte nuove questioni con le memorie potrà essere considerata prolissa e, quindi, contrastante con il principio di sinteticità, una memoria che si limita a riprodurre il contenuto del ricorso introduttivo. A questo proposito, l'art. 73, co. 1, c.p.a., come novellato dal decreto correttivo, prevede che le memorie di replica possano contenere deduzioni solo in relazione ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate da controparte per l'udienza di discussione, senza argomentare nuovamente sulle questioni già trattate in altri atti processuali.

### Violazione del principio di sinteticità

Per quanto riguarda le conseguenze della **violazione del principio di sinteticità**, certamente l'**atto non sintetico è valido, ricevibile ed efficace** ma la condotta della parte che ha posto in essere l'atto proliquo potrà essere stigmatizzata sul piano

dell'accollo delle spese processuali *ex art. 26 c.p.a.* (vedi *sub art. 2*). Il fatto, inoltre, potrà essere riferito alle autorità che esercitano il potere disciplinare sui difensori. Nella discussione orale, il presidente del collegio può interrompere la parte e invitarla a concludere assegnandogli un tempo massimo, in virtù dei poteri di direzione dell'udienza che la legge gli conferisce.

## CAPO II

### *Organi della giurisdizione amministrativa*

#### 4 Giurisdizione dei giudici amministrativi.

1. La giurisdizione amministrativa è esercitata dai tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato secondo le norme del presente codice.

Gli articoli del Titolo I, Capo II, del codice del processo amministrativo disciplinano gli **organi della giurisdizione amministrativa**, non introducendo modificazioni sostanziali rispetto alla normativa previgente, ma effettuando un'opportuna opera di sistematizzazione.

Gli organi della giustizia amministrativa si qualificano come **giurisdizione speciale**, in quanto sono separati ed autonomi rispetto a quelli della giurisdizione ordinaria civile e penale e pertanto **non fanno parte dell'ordinamento giudiziario**; al tempo stesso, tuttavia, godono di garanzie di indipendenza rispetto al potere esecutivo, tali da renderli autonomi.

Come si vedrà in seguito, inoltre, essi si distinguono in **organi giudicanti di primo grado** e **organi giudicanti di appello**.

#### 5 Tribunali amministrativi regionali.

1. Sono organi di giurisdizione amministrativa di primo grado i tribunali amministrativi regionali e il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino-Alto Adige.

2. Il tribunale amministrativo regionale decide con l'intervento di tre magistrati, compreso il presidente. In mancanza del presidente, il collegio è presieduto dal magistrato con maggiore anzianità nel ruolo.

3. Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino-Alto Adige resta disciplinato dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

In **primo grado** operano i Tribunali Amministrativi Regionali ed il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per il Trentino Alto Adige, con la sezione autonoma di Bolzano.

I primi sono istituiti in ciascun capoluogo regionale; nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia si aggiungono sezioni staccate presso un capoluogo provinciale.

Nel Trentino Alto Adige è stato istituito, con D.P.R. 6-4-1984, n. 426, che ne disciplina la composizione e le competenze in deroga alla normativa generale, il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per il Trentino Alto Adige con una sezione autonoma, e non meramente staccata, a Bolzano.

### Norme di funzionamento

I giudici dei tribunali amministrativi sono **nominati mediante concorso pubblico**, il cui svolgimento è disciplinato dall'art. 14, L. 6-12-1971, n. 1034 e dagli artt. 14 e ss. del D.P.R. 21-4-1973, n. 214, norme che non sono state abrogate dal nuovo c.p.a.

I tribunali amministrativi **giudicano con l'intervento di tre componenti tra cui il Presidente**; in caso di sua assenza, il collegio è presieduto dal magistrato più anziano nel ruolo.

Il Presidente nomina, per ogni causa, un **magistrato relatore**, almeno trenta giorni prima della data di udienza (art. 71, co. 6), e può delegare ai magistrati funzioni in materia di misure cautelari monocentriche, di acquisizione di prove, di ingiunzione ed emanazione del decreto di estinzione del giudizio.

La **ripartizione delle cause** tra le diverse Sezioni in cui si articolano i T.A.R. è decisa con decreto del Presidente di ciascun tribunale; per l'assegnazione dei sin-

goli fascicoli ai vari magistrati in funzione di relatori, il Presidente della Sezione deve, preliminarmente, ad ogni udienza, individuare pacchetti di fascicoli omogenei per quantità e qualità, e poi procedere a scegliere il relatore per ciascun pacchetto mediante sorteggio o estrazione di una lettera alfabetica da cui partire per effettuare l'assegnazione (Delibera del Consiglio di Presidenza 1-7-2004).

Il numero di fascicoli che deve essere assegnato a ogni magistrato relatore in ciascuna udienza, a norma dell'art. 13, co. 1, n. 6bis, L. 27-4-1982, n. 186, è determinato con delibera del Consiglio di Presidenza (Delibera del Consiglio di Presidenza 18-12-2003).

Il presidente di ogni Sezione, all'inizio dell'anno, deve stabilire, con proprio decreto, il **calendario delle udienze** e, ogni trimestre, deve determinare la composizione dei collegi giudicanti in base ai criteri di massima fissati dal Consiglio di Presidenza, come dispone l'art. 6, co. 7-9, L. 186/1982, che non è stato abrogato.

## 6 Consiglio di Stato.

1. Il Consiglio di Stato è organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa.

2. Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale decide con l'intervento di cinque magistrati, di cui un presidente di sezione e quattro

consiglieri. In caso di impedimento del presidente, il collegio è presieduto dal consigliere più anziano nella qualifica.

3. Salvo quanto previsto dalle norme di attuazione richiamate al comma 6, l'adunanza plenaria è composta dal presidente del Consiglio di Stato che la presiede e da dodici magistrati del Consiglio di Stato, assegnati alle sezioni giurisdizionali.

4. In caso di impedimento, il presidente del Consiglio di Stato è sostituito dal presidente di sezione giurisdizionale più anziano nel ruolo; gli altri componenti dell'adunanza plenaria, in caso di assenza o di impedimento, sono sostituiti dal magistrato più anziano nella stessa qualifica della rispettiva sezione.

5. Per gli appelli avverso le pronunce della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa si applicano anche le disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

6. Gli appelli avverso le pronunce del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia sono proposti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, nel rispetto delle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Il Consiglio di Stato è **organo di appello di secondo grado**, ha sede a Roma e si articola in sei sezioni, delle quali le prime due con funzione consultiva e le altre con funzione giurisdizionale, **più una sezione normativa** competente a rendere i pareri, obbligatori o richiesti facoltativamente dalle amministrazioni, sugli schemi di atti normativi (la sezione normativa è stata istituita dall'art. 17, co. 28, L. 15-5-1997, n. 127).

### Norme di funzionamento

Il Presidente del Consiglio di Stato, all'inizio dell'anno, con proprio provvedimento assunto su parere obbligatorio e non vincolante del Consiglio di Presidenza, stabilisce quali delle sezioni saranno deputate a svolgere funzioni giurisdizionali e quali funzioni consultive, ne determina la composizione e le materie di competenza e individua anche i componenti dell'Adunanza Plenaria. **Dal primo novembre 2011, le sezioni giurisdizionali del Consiglio**

**di Stato sono diventate quattro**, avendo anche la terza sezione assunto tale competenza al posto di quella consultiva.

L'**Adunanza Plenaria** è presieduta dal presidente del Consiglio di Stato ed è composta da dodici magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali; ha la funzione di dirimere i contrasti di giurisprudenza che siano insorti o possano insorgere tra le sezioni e di risolvere le questioni di massima di particolare importanza. Le sezioni giurisdizionali decidono con l'intervento di cinque magistrati,



tra cui il Presidente di sezione; in caso di suo impedimento, il collegio è presieduto dal magistrato più anziano nella qualifica.

In Sicilia le funzioni di appello per le sentenze dei tribunali amministrativi siciliani sono svolte dal Consiglio di Giustizia Amministrativa.

### CAPO III

#### *Giurisdizione amministrativa*

#### **7 Giurisdizione amministrativa.**

1. 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, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

3. La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.

4. Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le 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.

5. Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

6. Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie indicate dalla legge e dall'articolo 134. Nell'esercizio di tale giurisdizione il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione.

7. Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela de-