

ALLEGATO 1

CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

LIBRO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Titolo I

Principi e organi della giurisdizione amministrativa

Capo I

Principi generali

Art. 1. Effettività

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

La disposizione in commento enuncia il primo dei quattro principi generali inerenti alla giustizia amministrativa e sanciti dal legislatore nel Capo I, Titolo I, Libro primo del Codice (→ artt. 2 e 3).

Nonostante la portata precettiva del principio di effettività sia già predicata dalle norme costituzionali (→ **Cost.**, artt. 24 e 113) e dal diritto europeo (→ **CEDU**, artt. 6 e 13; **CDFUE**, art. 47), la norma in esame ha un'indubbia valenza simbolica: riconosce e rafforza la piena dignità della giustizia amministrativa.

Il riferimento esplicito al diritto europeo è altresì un elemento di novità, poiché rammenta che il diritto interno – anche quello processuale amministrativo – si colloca in un ordinamento cd. multilivello, caratterizzato da un costante dialogo tra le fonti che lo compongono (→ **Cost.**, artt. 10, 11 e 117).

Il principio di effettività rappresenta anzitutto uno dei criteri che hanno ispirato il legislatore nella redazione del Codice, teso a superare un sistema processuale (→ **r.d. 17 agosto 1907, n. 642; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054**) obsoleto e inadatto a tutelare adeguatamente le situazioni soggettive garantite dalla Costituzione e dal diritto europeo.

È, poi, un fondamentale parametro di interpretazione delle disposizioni dell'intero Codice, rivolto prima di tutti al giudice o, più in

generale, alla «*giurisdizione amministrativa*». L'effettività della tutela è guida del giudice non solo per custodire la corretta applicazione degli istituti del codice di rito, ma anche per garantirne nel tempo l'adeguatezza. Si rivolge anche alle parti, orientando l'utilizzo degli strumenti a loro disposizione nell'ottica di una tutela effettiva.

I contenuti del principio di effettività sono stati declinati in maniera differente in ambito domestico, da un lato, e in sede europea, dall'altro.

Nell'ordinamento interno si è affermato un profilo cd. teleologico del concetto di effettività, che mira al conseguimento del bene della vita sotteso alla situazione soggettiva oggetto di giudizio. Il Codice sembra aver sposato tale concezione "sostanziale", tanto che nella relazione di accompagnamento alla riforma organica del processo l'effettività viene definita come la «*capacità del processo di conseguire risultati nella sfera sostanziale, e ciò per quanto più è possibile (quindi quando non vi ostino sicure preclusioni processuali)*» (→ **Relazione al Codice del processo amministrativo**, Libro I, Principi generali). Il principio in esame può essere quindi considerato una delle leve su cui si è innestato il passaggio da un giudizio amministrativo come mero sindacato sull'atto ad un giudizio sull'intero rapporto controverso.

La giurisprudenza comunitaria ha invece inteso l'effettività come uno standard minimo di tutela dalla violazione del diritto europeo (→ **Corte giust. 29 marzo 2017, C-72/15, Rosneft; Id., 15 aprile 2010, C-542/08, Friedrich G. Barth; Id., 19 giugno 1990, C-213/89, Factortame**). Lo scrutinio di effettività dell'azione giurisdizionale ha perciò consentito alla Corte di sindacare la discrezionalità del legislatore nazionale nella regolazione degli istituti processuali a garanzia del rispetto del diritto sovranazionale. Oltrepasato tale limite minimo si configura una violazione del diritto europeo, che impone al giudice nazionale di disapplicare la norma in contrasto con il principio *europeo*

di effettività. Il principio così configurato nella prassi è stato infine positivizzato a livello sovranazionale nella cd. "Carta di Nizza" (→ **CDFUE**, art. 47), inclusa nel Trattato sull'Unione europea (→ **T.u.e.**, art. 6).

Sempre a livello sovranazionale, l'effettività della tutela giurisdizionale era stata già consacrata come principio generale dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (→ **CEDU**, artt. 6 e 13).

Il riferimento alla pienezza della tutela costituisce una declinazione dell'effettività: la tutela è piena laddove sia garantita la possibilità di azionare tutti i rimedi in astratto esperibili per la protezione della situazione soggettiva pregiudicata (→ **Cost.**, art. 113, co. 2).

Art. 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.

La disposizione costituisce attuazione legislativa del principio del **giusto processo** sancito dall'art. 111 Cost, introdotto con legge costituzionale l. cost. 23 novembre 1999, n. 2. Prima della riforma costituzionale, il principio del giusto processo si riteneva costituzionalizzato nel principio di difesa in giudizio e del diritto di accesso alla giustizia (→ **Cost.**, art. 24, co. 2) e da altre garanzie costituzionali (→ **Cost.**, artt. 2, 3 e 25; **Corte cost. n. 131 del 1996**). Lo stesso principio del giusto processo, o equo processo, è stabilito all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e all'art. 6 CEDU, che trova applicazione anche a controversie avverso l'amministrazione e aventi ad oggetto interessi legittimi (Corte europea dei diritti dell'uomo 5 ottobre 2000, Mennitto/Italia).

Il principio di **parità delle parti** costituisce espressione del principio di eguaglianza formale e sostanziale (→ art. 3) nell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio (→ **Cost.**, art. 24), e quindi quale principio di uguaglianza in sede processuale (→ **Dichiarazione universale dei diritti umani**, art. 10). Nella fase introduttiva, il principio di parità delle parti è tutelato dalla possibilità di resistenti e controinteressati di proporre ricorso incidentale e, nelle controversie riguardanti diritti soggettivi, domanda ricon-

venzionale (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 42), oltreché appello incidentale (→ **Impugnazioni**, art. 96). Nella fase istruttoria, il principio si esplica nell'identità dei termini e strumenti giudiziali – c.d. parità delle armi (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 73), nell'onere di provare i fatti affermati in giudizio o posti a base dei provvedimenti impugnati (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 64) nonché nella possibilità per il giudice di verificare gli accertamenti tecnici dell'amministrazione attraverso la verifica da parte di un organismo pubblico terzo (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 66) e la consulenza tecnica d'ufficio (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 67).

Il principio di **contraddittorio** impone di chiamare in giudizio tutti coloro che vantano un interesse qualificato alla pronuncia giudiziale ed è assicurato sia in sede di notificazione come obbligo per l'attore (→ **Notificazione del ricorso**, artt. 41, 95 e 114, 116, 117 e 129) sia in sede processuale come ordine del giudice ovvero iniziativa di terzi (→ **Intervento nel giudizio**, artt. 27, 28, 49, 50, 51 e 97). La violazione del principio di contraddittorio è tutelata attraverso l'azione di opposizione del terzo (→ **Opposizione del terzo**, art.

108 e 109) e la sentenza di rimessione al primo giudice per difetto di contraddittorio (→ **Impugnazioni**, art. 105). Il principio è tutelato anche in fase cautelare, in quanto l'udienza preliminare presuppone l'instaurazione del contraddittorio (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 55). In caso di misura cautelari monocratiche, la tutela del contraddittorio viene bilanciata con il principio di effettività della tutela, riconoscendo al giudice la possibilità di sentire le parti senza formalità e comunque subordinando l'efficacia della misura cautelare alla fissazione dell'udienza cautelare (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 56 e 61). Il principio è salvaguardato anche rispetto alle questioni rilevabili d'ufficio su cui il giudice ritenga di fondare la decisione (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 73, co. 3).

Il contraddittorio si realizza nello scambio di memorie e documenti, nonché nella discussione orale in udienza pubblica (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 73) ovvero camerale (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 55 e 87).

Il principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. si esplica anche nel principio di **motivazione** dei provvedimenti giurisdizionali (→ art. 3, → **Processo amministrativo di primo grado**, art. 88).

Il principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. comporta anche il principio del **giudice terzo ed imparziale** (→ **Cost.**, art. 25, → **CEDU**, art. 47, co. 2) nonché **indipendente** (→ **Cost.**, 107, co. 1). Il principio è tutelato da una disciplina sulla incompatibilità funzionale, che si concretizza nella previsione di casi di astensione e ricusazione (→ **Astensione e ricusazione**, artt.

17, 18, 20 c.p.a., 51 e 52 c.p.c.), e di incompatibilità di servizio ad impieghi o uffici (→ **d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29**, d.P.R. 6 ottobre 1993, n. 418) e di incompatibilità organiche o si sede (→ **d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109**).

Il co. 2 sancisce l'applicazione del principio di **ragionevole durata del processo**, già obbiettivo fondamentale della delega per la predisposizione del codice (→ **l. 18 giugno 2009, n. 69**, art. 44, co. 2, lett. a), e tutelato attraverso un sistema di termini processuali perentori e ordinatori (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 52 e 53), in bilanciamento con il principio di effettività della tutela (→ **Rimessione in termini**, artt. 37, 11 e 54). La tutela della ragionevole durata del processo trova attuazione anche nella disciplina della fissazione dell'udienza (→ **Fissazione dell'udienza**, artt. 55 e 71, artt. 8 e 9 disp. att., art. 16 disp. att., art. 1 norme transitorie), e dell'estinzione del processo (→ **Titolo VI**, artt. 81, 82 e 83 c.p.a.). Volto a tutelare la durata del processo, così come il principio di economia processuale è la possibilità per il giudice di decidere la causa con sentenza breve (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 60 e 74). La violazione della ragionevole durata del processo è tutelata attraverso il riconoscimento di un'equa riparazione (→ **l. n. 89 del 2001, c.d. legge Pinto**). Nel giudizio volto ad ottenere l'equa riparazione della violazione della ragionevole durata del processo, viene in rilievo la proposizione di un'istanza di prelievo (→ **Istanza di prelievo**, art. 71; Corte cost. n. 34 del 2019). Anche la previsione di una sanzione in caso di temerarietà dell'azione è volta ad evitare rallentamenti nella macchina giudiziaria.

Art. 3. Dovere 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, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione (1).

(1) *Comma modificato dall'articolo 7 bis, comma 1, lettera a), del D.L. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla Legge 25 ottobre 2016, n. 197.*

Il co. 2 è stato modificato dall'art. 7 bis, co. 1, lett. a), d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197, aggiungendo il riferimento alle norme di attuazione.

Il **principio di motivazione** dei provvedi-

menti giurisdizionali costituisce applicazione del principio costituzionale del **giusto processo** (→ art. 2, → **Cost.**, art. 111 → **Carta dei diritti fondamentali dell'Ue**, art. 47, → **CEDU**, art. 6).

L'obbligo di motivazione delle decisioni

giurisdizionali amministrative era previsto già dal Regolamento di procedura del Consiglio di Stato (→ art. 65, n. 3, r.d. n. 642 del 1907).

Il principio di motivazione trova applicazione ai provvedimenti decisori a prescindere dalla forma, e quindi sia a sentenze (→ **Titolo IX**) che a ordinanze e decreti decisori (→ **Titolo VI**), anche in sede cautelare (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 55). Deve inoltre ritenersi trovare applicazione anche al parere adottato dal Consiglio di Stato in sede consultiva in riferimento ad un procedimento avviato con ricorso straordinario (→ **Ricorso straordinario, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199**, artt. 7, 48, 112 e 128).

Dal punto di vista processuale, la motivazione del provvedimento è strumentale al controllo giudiziale sulla sua correttezza, e quindi a consentire alle parti di formulare eventuali motivi di impugnazione (→ **Impugnazioni, Libro II**).

La motivazione della decisione esplicita l'oggetto del vincolo conformativo che la sentenza impone all'amministrazione, sicché è strumentale all'effettività del giudizio di ottemperanza, (→ **Ottemperanza e riti speciali**, artt. 112 ss.).

La **sinteticità** è espressione del principio di economia processuale e del principio di ragionevole durata del processo (→ art. 2 → **Cost.**, art. 111, → **Carta dei diritti fondamentali**

dell'Ue, art. 47, → **CEDU**, art. 6).

Il **principio di sinteticità** trova applicazione rispetto ad ogni atto processuale, sia giudice che delle parti. In questo senso, la motivazione dei provvedimenti del giudice deve essere resa in forma concisa (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 74, 88, → **c.p.c.**, art. 118, co. 3). La sinteticità deve informare anche il contraddittorio orale in udienza (→ **Processo amministrativo di primo grado**, artt. 55 e 74). Lo stesso principio è ribadito in materia di appalti (→ **Ottemperanza e riti speciali**, art. 120).

Al fine di assicurare il principio di sinteticità sono imposti precisi limiti dimensionali agli atti di parte, la cui violazione comporta l'omissione dell'esame delle questioni contenute nelle pagine eccedenti i limiti previsti (→ **decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, n. 167**, artt. 13 e 13 *ter* disp. att.; → **decreto del Presidente del Consiglio di Stato 16 ottobre 2017**). La violazione del principio in esame costituisce anche criterio per la decisione di ripartizione delle spese di giudizio (→ art. 26).

La **chiarezza**, strettamente collegata alla sinteticità, ha un rilievo autonomo in sede di indicazione dei motivi di ricorso, che devono essere specificamente indicati (→ **Processo amministrativo di primo grado**, art. 40). Anche la violazione di questo principio costituisce criterio per la decisione di ripartizione delle spese di giudizio (→ art. 26).

Capo II

Organi della giurisdizione amministrativa

Art. 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.

La disposizione in commento apre il Capo II sugli Organi della giurisdizione amministrativa e riserva l'esercizio di quest'ultima ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato, la cui disciplina di dettaglio è contenuta negli altri due articoli del medesimo Capo II (→ artt. 5 e 6).

La norma rappresenta l'esito del processo evolutivo che ha interessato il sistema di giu-

stizia amministrativa, culminato con l'affermazione del doppio grado di giudizio in ossequio al dettato costituzionale (→ **Cost.**, art. 125).

Al di là della rubrica, l'art. 4 non contiene alcuna specificazione sui confini della giustizia amministrativa né sul suo modo d'essere, disciplinati invece al Capo successivo (→ art. 7).