

# INDICE

Premessa .....	XI
----------------	----

## CAPITOLO 1

### *Principi generali del processo amministrativo*

1. I principi del processo amministrativo .....	1
2. L'effettività della tutela giurisdizionale .....	4
2.1. I corollari della pluralità e dell'atipicità delle tecniche di tutela .....	8
3. Il giusto processo .....	11
3.1. L'indipendenza e la professionalità specifica del Giudice.....	11
3.2. Il contraddittorio e la parità delle parti .....	12
3.2.1. La disponibilità, l'onere e la valutazione della prova .....	13
3.2.2. L'acquisizione di ufficio di prove utili ai fini del decidere .....	14
3.2.3. Il comportamento delle parti e gli argomenti di prova .....	14
3.2.4. La corrispondenza tra chiesto e pronunciato .....	14
3.3. La leale collaborazione e la ragionevole durata del processo amministrativo .....	17
3.4. Il dovere di motivazione .....	18
3.4.1. L'ultrapetizione.....	18
3.4.2. L'insufficienza della motivazione.....	19
3.5. La sinteticità degli atti .....	20
4. Il principio dispositivo e il modello di giurisdizione soggettiva .....	23
5. Il divieto di abuso del processo .....	26

## CAPITOLO 2

### *Le condizioni dell'azione e i vizi dell'atto*

1. Presupposti processuali e condizioni dell'azione .....	33
1.1. Giurisdizione e competenza.....	36

1.2. Capacità di essere parte e capacità processuale.....	36
1.3. Legittimazione a ricorrere.....	37
1.3.1. La legittimazione a ricorrere con riferimento agli interessi superindividuali.....	41
1.3.2. Le ipotesi di legittimazione speciale <i>ex lege</i> in materia di ambiente, consumo, servizi, concorrenza e appalti pubblici .....	42
1.4. Interesse a ricorrere.....	46
1.4.1. L'interesse "presunto" a ricorrere nel rito super-accelerato di cui all'articolo 120, comma 2 <i>bis</i> , del codice del processo amministrativo.....	52
1.4.1.1. Alla Corte di giustizia UE l'accertamento della compatibilità, con il diritto dell'Unione, dell'art. 120, comma 2 <i>bis</i> , c.p.a. (Tar Piemonte, sez. I, Ord. 17 gennaio 2018, n. 88).....	58
1.4.2. Rapporti tra cessazione della materia del contendere e sopravvenuto difetto di interesse.....	61
2. Tipologia degli atti impugnabili dinanzi al giudice amministrativo .....	63
2.1. Atti politici e atti di alta amministrazione.....	65
2.2. Atti meramente confermativi e atti di conferma.....	66
2.3. Atti endo-procedimentali .....	67
2.4. Atti generali e regolamenti .....	70
2.5. Il silenzio. La segnalazione certificata di inizio attività – s.c.i.a. ....	74
3. Nullità ed annullabilità dell'atto amministrativo.....	74
3.1. I vizi di merito .....	74

### CAPITOLO 3

#### *Il processo di primo grado*

1. Il ricorso: nozione.....	80
2. I contenuti del ricorso .....	81
2.1. Le parti nei cui confronti il ricorso è proposto .....	82
2.1.1. L'amministrazione intimata .....	82
2.2.2. I controinteressati.....	83
2.2.3. I 'beneficiari dell'atto illegittimo' .....	85
2.2.4. I cointeressati .....	85
2.3. L'indicazione dell'oggetto della domanda.....	85
3. I termini per la notifica del ricorso .....	88
3.1. I termini del ricorso di annullamento.....	88
3.1.1. Il regime "garantistico" dei termini nel rito "super-speciale" dei contratti pubblici (art. 120, comma 2 <i>bis</i> ) .....	92

3.1.2. Il rito speciale appalti.....	95
3.1.3. Il regime di impugnazione dei bandi di gara di nuovo al vaglio della Plenaria (Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2017, n. 5138) .....	97
3.1.4. Altre questioni applicative .....	99
3.2. I termini nell'azione di condanna .....	100
3.3. I termini nell'azione di accertamento .....	101
3.4. I termini nel rito speciale in materia di accesso agli atti.....	102
3.5. I termini nel contenzioso elettorale .....	102
3.6. Inapplicabilità ai casi di giurisdizione esclusiva .....	102
4. La notificazione del ricorso .....	102
5. Il deposito del ricorso .....	103
6. Il termine per la costituzione delle parti intime .....	104
7. I motivi aggiunti: nozione e distinzioni .....	106
7.1. Rapporto tra ricorso principale e motivi aggiunti .....	107
7.1.1. Ricorso principale e motivi aggiunti propri.....	107
7.1.2. Ricorso principale e motivi aggiunti impropri.....	107
7.1.3. Facoltà di scelta tra motivi aggiunti (impropri) e ricorso autonomo. casi di obbligatorietà dei motivi aggiunti .....	108
7.2. I contenuti e i requisiti formali dei motivi aggiunti .....	108
7.2.1. Non necessità di un'autonoma e ulteriore procura alle li- ti: precisazioni.....	108
7.2.2. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti.....	109
7.3. Notifica dei motivi aggiunti .....	110
7.4. Termine per la proposizione dei motivi aggiunti .....	110
7.5. Deposito dei motivi aggiunti .....	112
7.6. Motivi aggiunti e ricorso 'al buio'.....	112
7.7. Motivi aggiunti e motivazione postuma .....	112
7.8. Motivi aggiunti e competenza .....	112
7.9. Motivi aggiunti, camera di consiglio e udienza di discus- sione.....	113
7.10. Motivi aggiunti e passaggio in decisione.....	113
7.11. Motivi aggiunti e sentenza in forma semplificata.....	113
7.12. Motivi aggiunti e conversione del rito.....	114
7.13. Motivi aggiunti nel rito elettorale .....	114
8. Il ricorso incidentale: rinvio .....	114
9. L'intervento in giudizio .....	115
9.1. Nozione, funzione e criticità.....	116
9.2. Gli aspetti sostanziali dell'intervento volontario .....	120
9.2.1. L'intervento <i>ad opponendum</i> .....	120
9.2.2. L'intervento <i>ad adiuvandum</i> .....	122
9.3. L'intervento per ordine del giudice.....	123

9.4. L'intervento nel ricorso per l'efficienza delle P.A. introdotto dal d.lgs. 9 dicembre 2009, n. 198.....	124
9.5. L'intervento a tutela di interessi diffusi o collettivi.....	125
10. La tutela cautelare: rinvio .....	126
11. L'istruttoria .....	128
12. La decisione del ricorso .....	132
12.1. L'udienza di discussione.....	132
12.2. Deposito di documenti, memorie e repliche.....	133
12.3. Udienza pubblica e rito camerale .....	134
12.4. La discussione. La c.d. «terza via» dell'art. 73, comma 3, c.p.a.....	135
12.5. La decisione .....	136
12.5.1. Il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato.....	137
12.5.2. Ordine di trattazione delle questioni e prassi dell'assorbimento dei motivi .....	138
12.6. Tipologia delle pronunce giurisdizionali .....	142
12.6.1. Sentenze di rito .....	143
12.6.2. Sentenze di merito .....	143

#### CAPITOLO 4

##### *Il ricorso incidentale: una storia infinita*

1. Caratteri generali dell'istituto .....	147
2. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti.....	148
3. Requisiti di forma .....	149
4. Notifica del ricorso incidentale .....	149
5. Termine per la proposizione del ricorso incidentale.....	149
6. Deposito del ricorso incidentale .....	150
6.1. Costituzione delle parti intimare rispetto al ricorso incidentale.....	150
7. Ricorso incidentale e competenza .....	150
8. La questione antica dell'ordine di trattazione negli appalti pubblici: il ricorso incidentale è sempre pregiudiziale e preclusivo? .....	151
8.1. La tesi della parità delle armi (Plenaria n. 11/2008).....	152
8.2. La tesi della priorità del ricorso incidentale escludente (Plenaria n. 4/2011).....	153
8.3. Le sentenza Fastweb della Corte di Giustizia e la sentenza n. 9/2014 della Plenaria mettono in discussione la priorità dell'incidentale escludente nelle gare a due con censure simmetriche .....	156

8.4. La sentenza Puligenica 5 aprile 2016, C-689/13, della Corte di Giustizia riapre la partita .....	158
8.5. Gli sviluppi giurisprudenziali successivi .....	159
8.5.1. La telenovela del ricorso incidentale ancora al vaglio dell'Adunanza Plenaria: è possibile che tra i due litiganti il terzo goda? (Cons. St., sez. V, ord., 6 novembre 2017, n. 5103).....	164
8.5.2. Il ricorso incidentale nel rito super-accelerato degli appalti (Cons. Stato, sez. III, 10 novembre 2017, n. 5182).....	166
8.6. Il Tar Liguria (sez. II, ord. 29 marzo 2017, n. 263) sottopone alla Corte di giustizia la questione della legittimazione al ricorso del concorrente escluso .....	168
8.7. Il depotenziamento del ricorso incidentale escludente per effetto del nuovo rito specialissimo ex articolo 120, comma 2 <i>bis</i> , c.p.a. ....	171

## CAPITOLO 5

### *Le impugnazioni: le questioni attuali*

1. I mezzi di impugnazione.....	173
2. L'impugnazione avverso la medesima sentenza: la novità dell'impugnazione incidentale tardiva avverso un capo autonomo.....	176
2.1. L'impugnazione incidentale.....	176
2.2. L'impugnazione incidentale tardiva.....	178
3. Il deferimento all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato .....	180
3.1. All'Adunanza plenaria il problema dell'individuazione dell'organo giurisdizionale competente a interpretare il principio di diritto da essa stessa enunciato (Cons. St., sez. IV, ord., 31 luglio 2017, n. 3805).....	183
3.2. L'Adunanza Plenaria abbraccia la teoria del <i>prospective overruling</i> e ammette il principio della graduabilità degli effetti della sentenza (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 2017, n. 13).....	183
4. Questioni attuali in materia di appello: l'appello incidentale (Ad. Plenaria n. 24/2011).....	188
4.1. I casi di annullamento con rinvio nella recente elaborazione pretoria .....	193
5. Questioni attuali in materia di revocazione (Cons. Stato Ad. Plen. nn. 1 e 12/2017) .....	196
6. Questioni attuali in materia di opposizione di terzo: il legislatore amplia la platea dei soggetti legittimati.....	199
7. Questioni attuali materia di ricorso per Cassazione: la nuova accezione ampia dei limiti esterni e dei limiti interni alla giurisdizione.....	202

7.1. I limiti esterni: si ammette il sindacato sulla motivazione sovrabbondante di un dispositivo ammissibile .....	203
8. <i>Segue</i> : l'insindacabilità dei "limiti interni" della giurisdizione: il cd. diniego di giustizia .....	208
8.1. Con la sentenza 18 gennaio 2018, n. 6, la Corte Costituzionale pone un freno al sindacato forte della Cassazione sui "motivi inerenti alla giurisdizione" .....	210

## CAPITOLO 6

### *Il giudicato amministrativo*

1. Il giudicato amministrativo: nozione e tratti generali. L'efficacia panprocessuale del giudicato .....	213
2. Giudicato interno, implicito e parziale .....	217
3. Gli effetti del giudicato: preclusivi, costitutivi e ripristinatori .....	218
3.1. La diversa portata del "principio di copertura del dedotto e deducibile" nella giurisdizione di legittimità e in quella esclusiva .....	222
4. L'estensione soggettiva del giudicato: profili problematici .....	223
5. I limiti oggettivi del giudicato .....	226
6. Giudicato e sopravvenienze .....	228

## CAPITOLO 7

### *Il giudizio di ottemperanza: i problemi sul tappeto*

1. Effettività della tutela giurisdizionale .....	231
2. I provvedimenti passibili di essere eseguiti con il rimedio dell'ottemperanza .....	232
3. Contenuti della sentenza che definisce il giudizio di ottemperanza .....	236
4. Le sopravvenienze: Cons. Stato, Ad. Plenaria n. 11/2016 .....	248
5. L'Adunanza Plenaria (decisione 6 aprile 2017, n. 1) fa il punto sui caratteri del giudizio di ottemperanza .....	252
6. La Plenaria chiarisce che il risarcimento del danno per impossibilità oggettiva di esecuzione del giudicato è una forma di ottemperanza per equivalente, non di responsabilità per colpa (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 2/2017) .....	253