

Sergio Perongini

Alfredo Contieri, Luca R. Perfetti

(a cura di)

Codice sistematico del processo amministrativo



eBook

Espandi questo libro
su Giappichelli.it!



Giappichelli

**Codice sistematico
del processo amministrativo**



IUSTITIAM COLIMUS

Sergio Perongini

Alfredo Contieri, Luca R. Perfetti

(a cura di)

Codice sistematico del processo amministrativo



Giappichelli

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4060-8

ISBN/EAN 978-88-921-9785-5 (ebook)



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Nota dei curatori</i>	XI
<i>Note per la consultazione</i>	XIII
<i>Autori</i>	XV
COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA	1
DECRETO LEGISLATIVO 2 LUGLIO 2010, N. 104	27
ALLEGATO 1	
CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	29
LIBRO I	
DISPOSIZIONI GENERALI	
TITOLO I – Principi e organi della giurisdizione amministrativa	29
Capo I – Principi generali (artt. 1-3)	29
Capo II – Organi della giurisdizione amministrativa (artt. 4-6)	32
Capo III – Giurisdizione amministrativa (artt. 7-12)	34
Capo IV – Competenza (artt. 13-16)	43
Capo V – Astensione e ricusazione (artt. 17-18)	50
Capo VI – Ausiliari del giudice (artt. 19-21)	51
TITOLO II – Parti e difensori (artt. 22-26)	54
TITOLO III – Azioni e domande	60
Capo I – Contraddittorio e intervento (artt. 27-28)	60
Capo II – Azioni di cognizione (artt. 29-32)	62
TITOLO IV – Pronunce giurisdizionali (artt. 33-37)	66
TITOLO V – Disposizioni di rinvio (artt. 38-39)	74
LIBRO II	
PROCESSO AMMINISTRATIVO DI PRIMO GRADO	
TITOLO I – Disposizioni generali	77
Capo I – Ricorso	77
Sezione I – Ricorso e costituzione delle parti (artt. 40-51)	77
Sezione II – Abbreviazione, proroga e sospensione dei termini (artt. 52-54)	92
TITOLO II – Procedimento cautelare (artt. 55-62)	96
TITOLO III – Mezzi di prova e attività istruttoria	108
Capo I – Mezzi di prova (art. 63)	108
Capo II – Ammissione e assunzione delle prove (artt. 64-69)	111
TITOLO IV – Riunione, discussione e decisione dei ricorsi	117
Capo I – Riunione dei ricorsi (art. 70)	117

	<i>pag.</i>
Capo II – Discussione (artt. 71-74)	118
Capo III – Deliberazione (artt. 75-76)	126
TITOLO V – Incidenti nel processo	128
Capo I – Incidente di falso (artt. 77-78)	128
Capo II – Sospensione e interruzione del processo (artt. 79-80)	130
TITOLO VI – Estinzione e improcedibilità (artt. 81-85)	134
TITOLO VII – Correzione di errore materiale dei provvedimenti del giudice (art. 86)	143
TITOLO VIII – Udienze (art. 87)	146
TITOLO IX – Sentenza (artt. 88-90)	150
 LIBRO III	
IMPUGNAZIONI	
TITOLO I – Impugnazioni in generale (artt. 91-99)	155
TITOLO II – Appello (artt. 100-105)	169
TITOLO III – Revocazione (artt. 106-107)	176
TITOLO IV – Opposizione di terzo (artt. 108-109)	179
TITOLO V – Ricorso per cassazione (artt. 110-111)	181
 LIBRO IV	
OTTEMPERANZA E RITI SPECIALI	
TITOLO I – Giudizio di ottemperanza (artt. 112-115)	183
TITOLO II – Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116)	189
TITOLO III – Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione (art. 117)	191
TITOLO IV – Procedimento di ingiunzione (art. 118)	193
TITOLO V – Riti abbreviati relativi a speciali controversie (artt. 119-125)	194
TITOLO VI – Disposizioni generali	218
Capo I – Disposizioni comuni al contenzioso elettorale (artt. 126-128)	218
Capo II – Tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori per le elezioni comunali, provinciali e regionali (art. 129)	220
Capo III – Rito relativo alle operazioni elettorali di comuni, province, regioni e Parlamento (artt. 130-132)	222
 LIBRO V	
NORME FINALI (artt. 133-137)	227
 ALLEGATO 2	
NORME DI ATTUAZIONE	
TITOLO I – Registri – Orario di segreteria (artt. 1-4)	239
TITOLO II – Fascicoli di parte e d'ufficio (artt. 5-7)	241
TITOLO III – Ordine di fissazione dei ricorsi-udienze (artt. 8-12)	243
TITOLO IV – Processo amministrativo telematico e criteri di redazione degli atti processuali (artt. 13-13 <i>quater</i>)	244
TITOLO V – Spese di giustizia (artt. 14-16)	247

	<i>pag.</i>
ALLEGATO 3	
NORME TRANSITORIE	249
TITOLO I – Definizione dei ricorsi pendenti da più di cinque anni alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo (art. 1)	249
TITOLO II – Ulteriori disposizioni transitorie (artt. 2-3)	250
ALLEGATO 4	
NORME DI COORDINAMENTO E ABROGAZIONI	251
NORMATIVA PAT	
REGOLE TECNICHE-OPERATIVE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO	257
NORMATIVA COVID-19	307

Nota dei curatori

Il Codice sistematico del processo amministrativo nasce dalla esigenza di mettere a sistema le norme applicabili nel processo amministrativo.

Ciascun articolo del Codice reca un breve commento nel quale sono evidenziati i collegamenti con gli altri Libri del Codice e con le altre disposizioni di legge (ad esempio, con la Costituzione e con il Codice di procedura civile).

Il formante giurisprudenziale è richiamato, soprattutto, nelle parti in cui esso si rileva direttamente ai fini della corretta interpretazione delle norme.

Si è scelto di non inserire espressamente riferimenti dottrinali, per rendere il Codice uno strumento più agevole e immediato da consultare.

Tuttavia, anche tenuto conto della estrazione degli Autori, allorché le norme pongono questioni applicative da risolvere, nei singoli commenti sono riportate le diverse tesi esegetiche in campo, allo scopo di fornire al giurista un ausilio sintetico (ma, speriamo, esaustivo) nella interpretazione della norma.

L'obiettivo è quello di presentare un Codice che sia in grado di fornire agli operatori giuridici una visione del processo amministrativo che sia coerente e coordinata con le altre forme di tutela giurisdizionale costituzionalmente previste, con attenzione anche alle fonti sovranazionali.

Ringraziamo tutti gli Autori per l'impegno profuso e la Casa editrice Giappichelli per aver creduto nel progetto.

Ci scusiamo sin da ora per le eventuali imprecisioni e i refusi.

Saremo grati a coloro che vorranno segnalare le incoerenze del testo al fine di poterle emendare.

I curatori

Prof. Alfredo Contieri
Prof. Luca R. Perfetti
Prof. Sergio Perongini

Note per la consultazione

I richiami sistematici ai Libri del codice del processo amministrativo, ai relativi articoli, alla Costituzione, alle fonti primarie, alla normativa d'attuazione, al codice di procedura civile e alle leggi complementari sono visualizzati attraverso l'uso del simbolo →.

Nella prima unità di commento viene sintetizzata la cronistoria delle modifiche normative intervenute in ciascun articolo; a seguire, sono indicate le declaratorie di incostituzionalità.

Gli articoli del codice del processo amministrativo sono richiamati senza ulteriori indicazioni (ad es., art. 1). Gli articoli di altre fonti normative sono preceduti dalla relativa abbreviazione, per agevolarne l'individuazione (ad es., c.p.c., art. 1, oppure Cost., art. 1).

I raccordi sistematici con Libri del codice di rito diversi da quello che si sta commentando sono effettuati richiamando il relativo nome. Il Libro viene indicato per numero allorché si faccia riferimento ad esso dopo averne citato il nome nel commento.

In caso di richiamo ad un articolo di altro Libro del codice, viene indicato il nome del Libro e il numero dell'articolo di riferimento, preceduto dal simbolo →.

In caso di richiami consecutivi ad uno stesso articolo di altro Libro del codice, all'interno di un'unità di commento, non viene ripetuto il nome del Libro, ma si indica solo l'articolo di riferimento, preceduto dal simbolo →.

Laddove, invece, si effettuino richiami ad articoli interni al Libro che si sta commentando, non si cita il nome del Libro, ma solo il numero dell'articolo, preceduto dal simbolo →.

Autori

ACCARINO FRANCESCO, Avvocato
Libro IV: artt. 116.

ALARIO FILIPPO ALBERTO, Avvocato
Libro I: art. 33; art. 34; art. 38.

BALDARI MARIA, Dottore di ricerca in diritto amministrativo e Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ivrea
Libro I: artt. da 7 a 12; artt. da 22 a 26.

BONAITI ANGELO, Dottore di ricerca in diritto amministrativo; Avvocato
Libro I: art. 1; art. 4; art. 39.

BRIGANTE VINICIO, Ricercatore di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli “Federico II”
Libro II: artt. 89-90.

BUCCARELLA MARCO, Dottore di ricerca in scienze giuridiche; Avvocato
Libro V: artt. 136-139.

CAFAGNO MAURIZIO, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università dell’Insubria
Libro III: artt. da 106 a 109.

CAVALIERI GIANLUCA, Ricercatore in Diritto amministrativo Università dell’Insubria
Libro III: artt. da 106 a 109.

CAVALLARO MARIA CRISTINA, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo Università degli studi di Palermo
Libro I: artt. da 19 a 21.

COCOZZA GIOVANNI, Professore associato di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli Federico II
Libro II: artt. 84-85; art. 88.

CONTIERI ALFREDO, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli Federico II
Libro II: artt. 86; 89-90.

D’ARIENZO MARIACONCETTA, Professoressa associata di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli Parthenope
Libro II: artt. da 52 a 54.

DENICOLÒ MAXIMILIAN, Avvocato
Libro I: artt. 36-37.

DI FIORE GIULIANA, Professoressa associata di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli “Federico II”
Libro II: art. 87.

DI GIOVANNI ANNALISA, Professoressa associata di Diritto amministrativo Università degli studi di Salerno

Libro III: artt. 110-111; 117-118.

DI MARTINO ALESSANDRO, Ricercatore di diritto amministrativo Università degli studi di Napoli “Federico II”

Libro II: artt. 79-80.

FANTI VERA, Professoressa ordinaria di diritto amministrativo Università degli Studi “G. D’Annunzio” Chieti-Pescara

Libro II: artt. da 70 a 76.

FOLLIERI FRANCESCO, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università LUM

Libro I: artt. da 27 a 32, Libro V: artt. da 133 a 139.

FORTUNATO MARCELLO, Avvocato

Libro IV: artt. da 126 a 132.

GEMMI ANDREA, Dottorando di ricerca in diritto amministrativo; Avvocato

Libro I: art. 2 e art. 3; art. 35; art. 125.

GUACCI CARMENCITA, Professoressa associata di Diritto amministrativo Università degli studi di Salerno

Libro II: artt. da 55 a 62.

GUADAGNUOLO CLAUDIO, Esperto legale Agenzia del Demanio

Libro II: art. 86.

LENTINI LORENZO, Avvocato

Libro III: artt. da 103 a 105; Libro IV: artt. da 126 a 132.

MERCURIO BRUNO, Ricercatore di diritto amministrativo Università degli studi di Napoli “L’Orientale”

Libro II: artt. da 81 a 83.

MEROLA BRUNELLA, Dottore di ricerca in Teoria dello Stato tra federalismo e decentramento. Avvocato

Libro III: artt. da 100 a 102, Allegati n. 2-3-4 e normativa PAT.

PERFETTI LUCA R., Professore ordinario di Diritto amministrativo Università telematica Pegaso

Libro I; Libro IV: artt. da 120 a 124.

PERONGINI SERGIO, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università degli studi di Salerno

Libro II: artt. da 40 a 51, Libro III: artt. da 91 a 95.

PERONGINI SILVIO MARIA Dottore di ricerca in “Teoria Generale del Processo: Amministrativo, Costituzionale, Civile, Penale e Tributario”. Assegnista di ricerca di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli “Federico II”

Libro III, artt. da 96 a 99.

ROMA MARINA, Dottore di ricerca in diritto costituzionale; Avvocato

Libro I: artt. 5-6; artt. 119.

ROMANO ENZA, Professoressa associata di Diritto amministrativo Università degli studi di Salerno

Libro II: artt. da 63 a 69.

TIMO MATTEO, Professore associato di Diritto amministrativo Università degli studi di Genova

Libro IV: artt. da 113 a 115.

TRIMARCHI MICHELE, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università degli studi di Foggia

Libro I: artt. da 13 a 18, Libro V: artt. da 133 a 139.

TROPEA GIUSEPPE, Professore ordinario di Diritto amministrativo Università Mediterranea di Reggio Calabria

Libro I: artt. da 7 a 12, artt. da 22 a 26.

TUCCILLO SILVIA, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo Università degli studi di Napoli Federico II

Libro II: artt. da 77 a 80.

VIPIANA PIERA MARIA, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo Università degli studi di Genova

Libro IV: art. 112.

VISONE LODOVICO, Avvocato

Normativa COVID-19.

difica significativa alla possibilità di proseguire (o riassumere) il processo all'esito di una ipotesi di sospensione o interruzione. L'impulso delle parti, infatti, non sarà più l'unica attività necessaria alla prosecuzione del giudizio, in quanto la disposizione consente al Presidente di disporre d'ufficio l'istruttoria per verificare la sussistenza delle ragioni che hanno determinato l'incidente del processo e, sempre d'ufficio, rilevata la cessazione delle cause di interruzione o sospensione, fissa l'udienza di discussione. In considerazione del rilievo pubblicistico degli inte-

ressi in gioco, il giudizio amministrativo è improntato ad evidenti esigenze di celerità; pertanto, **l'avvenuta estinzione per mancata riassunzione nei termini di legge può essere rilevata d'ufficio**; la giurisprudenza è giunta a tale conclusione assumendo il connotato di specialità la norma contenuta nell'art. 24, co. 2, l. n. 1034 del 1971, rispetto a quella contemplata nel processo civile, in base alla quale l'estinzione opera di diritto, ma deve essere eccepita dalla parte interessata prima di ogni altra difesa (→ art. 307, co. 5, c.p.c.; Cons. Stato, Sez. IV, 23 gennaio 2002, n. 396).

Titolo VI Estinzione e improcedibilità

Art. 81. Perenzione.

Il ricorso si considera perento se nel corso di un anno non sia compiuto alcun atto di procedura. Il termine non decorre dalla presentazione dell'istanza di cui all'art. 71, comma 1, e finché non si sia provveduto su di essa, salvo quanto previsto dall'art. 82.

L'istituto della **perenzione** è stato introdotto dalla l. n. 62 del 1907 con una precipua finalità deflattiva del contenzioso, ed in particolare quella di ridurre l'arretrato accumulato dal Consiglio di Stato. Antecedentemente alla vigenza dell'attuale codice, la perenzione era normata dagli artt. 25 e 27 l. Tar, dall'art. 40 t.u. Cons. Stato – applicabile nel giudizio d'appello – e dall'art. 45 Cons. Stato, sanzionando con l'estinzione del processo l'inattività delle parti. Se nel corso di due anni, termine poi dimezzato, non fosse stato compiuto alcun atto di procedura, il ricorso andava considerato perento, essendo ciò sintomatico di un sopravvenuto disinteresse delle parti alla prosecuzione della causa.

La norma in commento disciplina la c.d. **perenzione ordinaria**, una delle due diverse ipotesi di perenzione previste dal codice, l'altra è la perenzione quinquennale (→ art. 82), e “costituisce una causa di estinzione del processo amministrativo” (→ Tar Puglia, Lecce, Sez. II, 14 gennaio 2015, n. 176). La *ratio* dell'istituto, oggi a differenza che in passato, risponde all'obiettivo necessità di evitare l'eccessivo protrarsi del contenzioso amministrativo, perseguendo un superiore interesse pubblico alla celere definizione delle controversie, “in definitiva, è funzionale alla rapida definizione del giudizio, in ossequio al principio costituzionale di ragionevole

durata del processo” (→ Cons. Stato, Sez. IV, n. 3017/2018). Pertanto, il legislatore ha stabilito che opera di diritto ed è rilevabile d'ufficio, come prevede l'art. 83, e successivamente alla perenzione ciascuna parte sostiene le proprie spese di giudizio, dovendo queste attivarsi se intendono avere una pronuncia anche relativa alle spese. L'istituto, quindi, non ha una valenza soggettiva, ossia non connota l'inerzia delle parti in termini di disinteresse alla prosecuzione del processo o quale volontà di terminarlo, ma ha valenza oggettiva. In tal senso, non vi è infatti una sanzione del comportamento omissivo, ma una comparazione tra l'interesse delle parti alla prosecuzione e quello pubblico a non lasciare pendenti i giudizi, ove il secondo viene ritenuto prevalente. Proprio in ragione della natura dell'istituto, i poteri d'impulso interruttivi vengono riconosciuti a tutte le parti del processo, quindi non solo al ricorrente e all'amministrazione resistente, ma anche al controinteressato e all'interventore.

In virtù di tale disposizione, il processo amministrativo si estingue se nell'anno successivo alla data di deposito del ricorso le parti non compiono alcun atto di procedura. In ossequio al principio dispositivo, infatti, le parti devono compiere un'attività processuale d'impulso per manifestare la persistente volontà di proseguire il giudizio precedente-

mente istaurato. Occorre precisare che nei giudizi aventi ad oggetto le controversie di cui all'art. 119 c.p.a tutti i termini processuali, salvo quelli espressamente indicati, sono dimezzati. Dunque, nei giudizi sottoposti a rito abbreviato, il termine di perenzione sarà di sei mesi (→ Tar Piemonte, Sez. I, n. 1264/2013).

Il termine annuale ha natura decadenziale, dovendosi ritenere insensibile alle vicende personali dal ricorrente e del suo difensore, anche se gravi e drammatiche (→ Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3761) ed è soggetto al termine di sospensione feriale (1°-31 agosto). Un'ipotesi particolare di sospensione del decorso del predetto termine feriale è costituita dalla sospensione per eventi sismici o altre calamità naturali disposta con apposita ordinanza ministeriale (→ Tar Lazio, Latina, 10 dicembre 1987, n. 983). Ai sensi della norma in rassegna, il termine inizia a decorrere nel momento in cui il rapporto si sottrae al diretto impulso d'ufficio (proposizione del ricorso, cancellazione della causa dal ruolo) e rientra nella disponibilità delle parti (→ Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2003, n. 4046).

L'art. 81 ha immediato collegamento con l'art. 71, individuandosi quale atto idoneo ad interrompere la decorrenza del termine di perenzione l'istanza di fissazione dell'udienza. Dal combinato disposto dagli artt. 71 e 81, l'istanza di fissazione dell'udienza costituisce dunque "onere ineludibile" delle parti, da considerarsi tendenzialmente infungibile, "senza l'adempimento del quale l'impulso processuale non può diventare un dovere dell'Ufficio di segreteria, ma resta sempre a carico delle parti del giudizio" (→ Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2006, n. 1211). Una volta assolto tale obbligo, spetterà al giudice compiere la propria attività e fissare l'udienza, derivandone che, qualora l'udienza venisse fissata oltre un anno o vi fosse il differimento della stessa, quand'anche fosse a data da destinarsi, non verrebbero meno gli effetti già prodottisi con l'istanza di fissazione. A *contrariis* l'istituto non può trovare applicazione nei riti connotati da un necessario impulso d'ufficio per la fissazione dell'udienza, come avviene nelle ipotesi previste dagli artt. 119-120, co. 6 e 130, co. 2, ma anche nei giudizi di ottemperanza e in materia di accesso (→ Cons. Stato, Sez. IV, n. 1975/2012).

Come visto, la presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza opera quale causa

interruttiva e non meramente sospensiva del termine di perenzione. Va approfondito però quali siano gli altri atti idonei a evitare la perenzione, atteso che l'ultimo periodo della disposizione in esame, prescrive che il ricorso si considera perento se nel corso di un anno non sia compiuto alcun atto di procedura. In passato, già nella vigenza dei precedenti artt. 23 e 25 l. Tar, si riteneva che il termine ricominciasse a decorrere, richiedendosi quindi la proposizione di nuovi atti di procedura, idonei a dare impulso al processo, nel caso di esaurimento degli effetti interruttivi della prima istanza di perenzione. Tale situazione si verificava, ad esempio, in ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo o a seguito della revoca dell'istanza di fissazione; evenienza oggi non più verificabile, atteso che l'istanza di fissazione è qualificata dall'art. 71, co. 1 quale atto "non revocabile". Si era al cospetto, dunque, di una duplice ipotesi di estinzione del giudizio per perenzione, una determinata dalla mancata presentazione dell'istanza di fissazione, l'altra, dal mancato compimento di alcun atto di procedura a seguito del ritorno dell'impulso processuale alle parti. Inoltre, si riteneva che qualsiasi atto fosse idoneo a determinare l'effetto interruttivo (→ Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/1983) dalla nuova elezione di domicilio (→ Cons. Stato, Sez. IV, n. 4986/2003) alla produzione di memorie. La giurisprudenza successiva, in ragione delle forti critiche della dottrina, la quale riteneva che la configurazione dell'istituto non fosse rispondente alla *ratio* deflattiva del contenzioso propria dello stesso, ha abbracciato un'interpretazione più rigorosa della norma, facendo discendere l'effetto interruttivo esclusivamente dall'attività in grado di contribuire a conferire sostanza al rapporto processuale (→ Cons. Stato, Sez. III, n. 3911/2013), ovvero da quegli atti che non si limitino soltanto a riproporre quanto già illustrato, ma contribuiscano effettivamente a far avanzare il processo verso la decisione. Sono ora ritenuti idonei ad interrompere la perenzione: l'istanza di prelievo (→ Cons. Stato, Sez. IV, n. 4172/2005); gli atti fondamentali del giudizio amministrativo (ricorso, ricorso incidentale, memoria del ricorrente di resistenza al ricorso incidentale) e gli atti compiuti dall'interveniente *ad opponendum*, in quanto a quest'ultimo sono riconosciuti poteri di impulso processuale.

Quanto all'applicazione del regime della perenzione al **processo cautelare**, la giurisprudenza ha ritenuto che la domanda di sospensione del gravame sia inidonea ad interrompere la perenzione, trattandosi di autonomo giudizio non incidente su quello di cognizione (→ Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4/1985). Infatti, l'istanza cautelare, se vale ad investire il giudice amministrativo del dovere di provvedere su di essa secondo il rito camerale, non incide sul giudizio di cognizione, che, salvo casi eccezionali previsti dalla legge, è sempre subordinato all'impulso di parte. Pertanto, la giurisprudenza ritiene, proprio in ragione dell'autonomia delle due fasi di giudizio, che la fissazione dell'udienza camerale per la discussione cautelare, e la relativa decisione, non provocano la consumazione dell'istanza di fissazione proposta per l'udienza di merito (→ Tar Lazio, Roma, Sez. III *ter*, n. 2694/2011). Tuttavia, nonostante l'autonomia delle due fasi, l'estinzione del giudizio per perenzione, cadauca in ogni caso gli effetti del giudizio cautelare *medio tempore* prodottisi, favorevoli o sfavorevoli che siano (→ Tar Marche, Sez. I, n. 429/2006). In chiave risolutiva di ogni possibile problematica legata al raccordo delle due fasi, il c.p.a. ha introdotto rilevanti novità all'art. 55. Questo, infatti, prevede, dapprima l'impro-

cedibilità della domanda cautelare finché non sia stata presentata l'istanza di fissazione dell'udienza di merito e, in seguito, la necessità che nell'ordinanza che impone la misura, al contempo, venga fissata la data di discussione del ricorso nel merito.

L'istituto in esame trova applicazione anche nel giudizio di appello. Prima dell'introduzione del c.p.a., era regolato dall'art. 40 t.u. Cons. Stato, il cui co. 2 disponeva: "i ricorsi si avranno per abbandonati, se per il corso di due anni non sia fatto alcun atto di procedura". La disposizione testé enunciata, diversamente da quanto disponeva la l. Tar per il primo grado di giudizio, non stabiliva un termine certo per la presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza, ma anzi, prevedeva solo un termine biennale entro il quale compiere un qualsiasi atto di procedura, essendo ciò idoneo ad interrompere i termini della perenzione. L'ingiustificata differente disciplina dell'istituto, nei due diversi gradi di giudizio, non sfuggì alle critiche della dottrina che rilevava come per entrambi i gradi dovessero valere le medesime regole di certezza e celerità. Tale discrasia, è oggi superata in forza della norma di rinvio interno disposta all'art. 38, per il quale la disposizione in commento deve ritenersi integralmente applicabile anche ai giudizi dinanzi al Consiglio di Stato.

Art. 82. Perenzione dei ricorsi ultraquinquennali

1. Dopo il decorso di cinque anni dalla data di deposito del ricorso, la segreteria comunica alle parti costituite apposito avviso in virtù del quale è fatto onere al ricorrente di presentare nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura di cui all'articolo 24 e dal suo difensore, entro centoventi giorni dalla data di ricezione dell'avviso. In difetto di tale nuova istanza, il ricorso è dichiarato perento.
2. Se, in assenza dell'avviso di cui al comma 1, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, il ricorso è deciso qualora il ricorrente dichiari, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti è dichiarato perento dal presidente del collegio con decreto.

Accanto alla perenzione "ordinaria", disciplinata dall'art. 81 c.p.a., la l. 21 luglio 2000, n. 205 (→ Disposizione in materia di giustizia amministrativa), aveva introdotto nel nostro ordinamento l'ulteriore forma di perenzione detta "**ultraquinquennale**" o anche "**automatica**", poiché interviene automaticamente per il semplice decorso del quinquennio dal deposito del ricorso. La disposizione in commento riproduce, pertanto, il testo dell'art. 9, co. 2, l. 21 luglio 2000, n.

205, così modificato dall'art. 54, co. 1, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 e, successivamente, dall'art. 57, co. 1, l. 18 giugno 2009, n. 69.

La *ratio* di tale istituto è quella di semplificare la definizione di quelle controversie, per le quali il decorso del tempo può costituire **indice di una sopravvenuta carenza di interesse**, che viene poi desunta dall'assenza di presentazione di una nuova istanza di fissazione entro il ter-

mine dalla specifica comunicazione. Trattasi di una ulteriore causa estintiva del giudizio che risponde ad un superiore interesse pubblico alla definizione delle situazioni giuridiche inerenti all'esercizio del potere amministrativo entro termini ragionevoli e, pertanto, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 83 c.p.a. Difatti, si sostanzia nel nostro ordinamento come un'ipotesi aggiuntiva rispetto alla perenzione "ordinaria". Certamente, rispetto a quest'ultima, l'istituto in commento presenta dei caratteri assolutamente peculiari e diversi. La perenzione ultraquinquennale, infatti, si applica senza che **rilevi affatto il comportamento precedente della parte**, che può aver presentato istanze di fissazione od anche di prelievo rimaste senza esito (→ Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2003, n. 4046). Generalmente, al fine di evitare la perenzione "ordinaria" risulta necessario presentare l'istanza di fissazione dell'udienza, o, nel momento in cui la stessa almeno una volta sia stata introdotta in giudizio, può essere compiuto un atto difensivo da qualunque delle parti in causa. Nella perenzione ultraquinquennale, invece, solo il ricorrente può esternare, anche a mezzo del difensore tale manifestazione di interesse, in quanto il Legislatore ha ritenuto che solo parti ricorrenti siano portatrici di un interesse, pretenso od oppositivo, a tutela del quale hanno adito il giudice amministrativo (→ Tar Lazio, Roma, Sez. I, 8 novembre 2011, n. 8451).

Nel caso in cui il ricorrente sia una società, la sottoscrizione spetta agli attuali amministratori, e non a quelli che avevano proposto il ricorso originario (→ Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 1105/2002).

Nel nostro ordinamento, mentre la perenzione ordinaria va configurata quale **preclusione assoluta di abbandono del giudizio** conseguente ad un comportamento inerte delle parti le quali, per un periodo di oltre due anni, non hanno avuto cura di richiedere la fissazione dell'udienza di merito, presentando la relativa domanda, la perenzione nelle ipotesi di ricorsi ultraquinquennali, proprio in quanto impone alla parte ricorrente – e ad essa soltanto – l'onere di rinnovare l'interesse alla decisione pur in presenza di una già rituale presentazione della domanda di fissazione d'udienza, persegue il diverso obiettivo di introdurre da un lato un meccanismo generalizzato di **verifica della sussistenza di un interesse alla decisione** e, dall'altro, persegue il **contestuale smaltimento dell'arretrato** (cfr. Cons. Stato, Sez.

VI, 27 dicembre 2011, n. 6848 e Sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2881). Difatti, assume rilievo la circostanza che la domanda di fissazione dell'udienza di trattazione del ricorso deve essere sottoscritta dalla parte sostanziale, la quale solitamente non firma gli atti del processo, posto che in tal modo il Legislatore si è assicurato che proprio la persona che fisicamente dispone dell'interesse dedotto in giudizio valuti l'**attuale utilità della statuizione giudiziale**, dichiarando direttamente la permanenza del relativo interesse.

L'istituto in commento, già nel vigore dell'art. 9, l. n. 205 del 2000, è stato fortemente criticato in quanto non si riteneva corretto che gravasse sul ricorrente il problema dello smaltimento dell'arretrato che invece andava risolto dall'amministrazione della giustizia. Peraltro, sono stati sollevati dubbi circa la legittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione degli artt. 24 e 111 della nostra Costituzione. Tuttavia, la giurisprudenza, come per la perenzione ordinaria, ha sempre ribadito che l'adempimento richiesto alle parti non risulta particolarmente gravoso in considerazione di un impegno di minima diligenza tale da non potersi qualificare come violazione delle norme costituzionali sul giusto processo, ovvero, in contrasto con le esigenze di tutela giurisdizionale riconosciute dall'art. 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2003, n. 213, e Sez. IV, n. 4603/2016).

La disciplina previgente disponeva che, decorsi dieci anni dal deposito del ricorso, la segreteria del giudice adito notificasse alle parti costituite apposito avviso con il quale si imponeva al ricorrente l'onere di presentare, entro sei mesi, una nuova istanza di fissazione dell'udienza. Dapprima, con l'art. 54, d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla l. n. 133 del 2008, e successivamente con l'art. 57, l. n. 69 del 2009, sono state apportate modifiche all'originaria previsione contenuta nell'art. 9, co. 2, l. n. 205 del 2000.

La prima novità riguarda il termine decennale ridotto a cinque anni al fine di smaltire l'arretrato di cui si è detto. Diversamente dal termine annuale previsto per la perenzione ordinaria, il termine quinquennale previsto non ha natura processuale, non risultando di conseguenza soggetto alla sospensione (anche feriale), alla interruzione, né tantomeno alla dimidiazione ai sensi dell'art. 119, co. 3, c.p.a. Difatti, il decorso del termine quinquennale pre-

visto nel testo della disposizione in commento è presupposto dalla norma quale evento che matura di per sé, **anche a prescindere dal compimento di attività processuale ad opera delle parti** e che determina l'oggettivo esaurimento degli effetti della domanda di fissazione dell'udienza di trattazione del merito del ricorso originariamente depositata: e da ciò, quindi, non può che discendere l'intrinseca illogicità della tesi che vorrebbe assoggettare il decorso di tale consistente lasso di tempo alla sospensione feriale riferita a ciascuno degli anni durante i quali decorre il quinquennio (→ Cons. Stato, Sez. II, 5 giugno 2019, n. 3805).

Rispetto alla precedente disciplina, la norma in esame prevede il venir meno della notifica dell'avviso di segreteria alle parti costituite in giudizio, ora sostituito dalla sola comunicazione. Ciò nonostante, l'istituto in commento impone per sua natura che vi sia piena certezza riguardo alla correttezza ed effettività della comunicazione dell'avviso di segreteria da cui dipende il decorso del termine per la riproposizione dell'istanza di fissazione (→ Cons. Stato, Sez. VI, 28 luglio 2016, n. 3410). La giurisprudenza ha precisato che tale comunicazione deve avvenire presso il domicilio ritualmente eletto ai fini del giudizio. Non rileva il momento in cui questi abbia avuto effettiva conoscenza del summenzionato avviso. La segreteria deve, in ogni caso, tenere conto del domicilio eletto, anche ove risulti il trasferimento dello studio del difensore domiciliatario (→ Cons. Stato, Sez. VI, 21 settembre 2006, n. 5564).

Per quanto concerne le modalità di trasmissione dell'avviso, è riconosciuta la possibilità di trasmettere con raccomandata (→ Cons. Stato, Sez. IV, 5118/2003) o a mezzo telefax nelle sole ipotesi in cui tale modalità di comunicazione fosse stata preventivamente autorizzata dagli stessi avvocati (→ Cons. Stato, Sez. V, n. 7075/2006).

Nell'ipotesi in cui la parte sia assistita da più difensori, l'avviso di perenzione quinquennale può essere regolarmente comunicato anche a uno solo di essi (→ Cons. Stato, Sez. V, n. 1606/2015).

In secondo luogo, le modifiche al testo dell'art. 9, co. 2, l. n. 205 del 2000 di cui si è detto, hanno previsto che la nuova istanza di fissazione dell'udienza, indispensabile al fine di scongiurare una ipotesi di prescrizione, deve essere presentata da parte ricorrente non più entro sei mesi bensì inizialmente entro 180 giorni, poi ridotti a 120 dall'art. 17, co. 7,

lett. a), l. n. 113 del 2021. Contrariamente a quanto previsto per il termine quinquennale, quello di 120 giorni previsto per la presentazione della nuova istanza di fissazione dell'udienza da parte del ricorrente, è da ritenersi suscettibile di sospensione, anche feriale (→ Tar Lazio, Roma, Sez. III, n. 1814/2014), di interruzione e di dimidiazione. Tuttavia, è necessario segnalare che recentemente la giurisprudenza ha precisato che il decorso del termine di centottanta giorni per la presentazione di una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura e dal suo difensore, al fine di evitare la perenzione del ricorso sancito dall'art. 82, co. 1, c.p.a., **non può essere interrotto o sospeso per cause di forza maggiore** (→ Cons. Stato, Sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3017). Tale termine è da ritenersi perentorio, per cui trascorsi 120 giorni dall'avviso, la mancata presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza comporta l'automatica estinzione del giudizio per intervenuta perenzione ultraquinquennale.

Giova precisare, che per scongiurare la perenzione del ricorso è irrilevante l'istanza di fissazione proposta dal ricorrente prima della maturazione dei cinque anni dal deposito del ricorso (→ Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 2018, n. 4156). Le istanze di fissazione di udienza antecedenti alla comunicazione dell'avviso di perenzione ultraquinquennale sono irrilevanti atteso che, presupposto dell'istituto è che il ricorso sia stato depositato da più di cinque anni e che, per esso penda un'istanza di fissazione di udienza, sulla quale non si sia ancora provveduto.

Il co. 2 della disposizione in esame disciplina l'ipotesi in cui il termine quinquennale maturi dopo la fissazione dell'udienza di trattazione, ossia nel caso in cui la segreteria, omettendo la formalità di cui al co. 1, fissi comunque l'udienza. In tali ipotesi, la perenzione non ha luogo e la causa passa in decisione laddove **il ricorrente, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, dichiari l'interesse alla decisione**. Contrariamente, il giudizio è dichiarato perento con decreto presidenziale ai sensi dell'art. 85 c.p.a. (→ Tar Lazio, Roma, Sez. II, n. 4760/2016). Per quanto concerne le modalità di manifestazione di interesse in udienza, la disposizione in commento sembra richiedere una dichiarazione formale ed espressa della parte, escludendo in tal modo la possibilità per il giudice di desumere l'inte-

resse dal solo deposito di memorie o documenti in vista dell'udienza senza successiva comparizione del difensore in udienza.

Giova infine precisare, che la manifestazione di interesse fatta in udienza dal difen-

sore non presuppone un rinnovo o una estensione della procura speciale originariamente conferita, essendo ciò richiesto esclusivamente ai fini dell'istanza di fissazione dell'udienza di cui al co. 1.

Art. 83. Effetti della perenzione

1. La perenzione opera di diritto e può essere rilevata anche d'ufficio. Ciascuna delle parti sopporta le proprie spese nel giudizio.

Allo spirare del quinquennio dal deposito del ricorso, ai sensi dell'art. 82 c.p.a., interviene la c.d. perenzione "automatica", quale causa estintiva del giudizio operante sulla base di **una presunzione di carenza di interesse**.

La disposizione in commento riproduce l'art. 45, r.d. 17 agosto 1907, n. 642 (→ Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), abrogato dal presente Codice del processo amministrativo (→ d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

L'istituto in esame, prevede che la perenzione operi automaticamente, quale conseguenza dell'inerzia delle parti (→ Cons. Stato, Sez. VI, 22 settembre 2008, n. 4558, Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3761) e stabilisce che la perenzione può essere rilevata anche d'ufficio dal giudice (→ Cons. Stato, Sez. V, 7 maggio 2008, n. 2094).

Tale pronuncia ha natura dichiarativa di un fatto che si è già verificato, poiché si limita ad accertare l'avvenuta perenzione e la conseguente estinzione del procedimento (→ Tar Sicilia, Catania, Sez. II, n. 1276/2013).

La *ratio* dell'istituto è quella di assicurare una rapida definizione dei processi preservando in tal modo l'interesse pubblicistico a non mantenere in corso cause per le quali **non vi sia più esigenza di prosecuzione** (→ Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1983, n. 6), evitando nel contempo il protrarsi della controversia indefinitamente. Difatti, la rilevabilità d'ufficio trova fondamento nell'esigenza di sanzionare l'inattività delle parti definendo celermente i processi amministrativi.

La seconda parte della disposizione in commento prevede che il giudizio perento non comporta condanna alle spese, nel senso che ciascuna delle parti sopporta le proprie. Tale previsione trova fondamento nel fatto che il processo si estingue per inerzia di tutte le parti, senza che si possa attribuire ad una

di esse un qualche impulso alla chiusura del processo, come nell'ipotesi della rinuncia.

L'estinzione del processo per perenzione viene pronunciata con decreto del presidente o di un magistrato delegato. Tale decreto è depositato in segreteria ai fini della successiva comunicazione alle parti costituite. Nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione al collegio con atto notificato a tutte le altre parti. Il giudizio di opposizione si svolge in camera di consiglio ed è deciso con ordinanza che, in caso di accoglimento dell'opposizione, fissa l'udienza di merito. In caso di rigetto, le spese sono poste a carico dell'opponente e vengono liquidate dal collegio nella stessa ordinanza, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale. Avverso l'ordinanza che decide sull'opposizione può essere proposto appello. Il giudizio di appello procede secondo le regole ordinarie e l'udienza di discussione è fissata d'ufficio con priorità. La giurisprudenza ha chiarito a più riprese che la perenzione relativa al ricorso principale determina l'intangibilità degli atti successivi e consequenziali impugnati per illegittimità derivata con ricorsi per motivi aggiunti (→ Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 28 gennaio 2010, n. 132).

Nelle ipotesi di ricorsi collettivi, atteso che la perenzione agisce sull'atto di esercizio dell'azione, la giurisprudenza ha stabilito che a fronte di cause inscindibili, si deve ritenere che gli effetti della perenzione siano idonei ad estendersi a tutti i ricorrenti (→ Cons. Stato, Sez. IV, n. 3951/2016). Diversamente, a fronte di cause scindibili, la dichiarazione di estinzione del giudizio, per effetto della perenzione, non interviene per tutte le posizioni dei ricorrenti ben potendo la vicenda processuale continuare a svolgersi solo per alcuni di essi.

Giova precisare che gli effetti della perenzione si estendono indirettamente anche nei