

## **Corso di perfezionamento on line sul processo amministrativo** **Analisi sistematica della disciplina processuale ed esame di casi pratici** **Marzo- Aprile 2021 - FWAM210312**

*Evento accreditato dal Consiglio Nazionale Forense: 8 CFP*

*Sono trascorsi 10 anni dall'approvazione del Codice del processo amministrativo, un provvedimento che ha avuto il pregio di unificare, chiarire e coordinare le norme processuali davanti al Giudice Amministrativo. La prima fase attuativa ha permesso di individuare alcuni aspetti meritevoli di interventi correttivi: per questo motivo il Governo ha approvato due appositi Decreti, l'ultimo dei quali – il Decreto Legislativo n. 160/2012 - contiene importanti modifiche alla disciplina del processo, con un sostanziale aumento degli oneri per l'attività difensiva (dei ricorrenti e dell'Amministrazione).*

*In particolare:*

- *il regime della competenza territoriale del TAR adito, con la fissazione di limiti temporali alla possibilità per le parti di proporre la relativa eccezione, allo scopo di evitare che si ponga la questione di rito dell'incompetenza dopo anni di pendenza del relativo giudizio instaurato;*
- *la tecnica di redazione del ricorso, da articolarsi sulla base di specifici motivi, a pena di inammissibilità e preclusioni, di cui i difensori dei ricorrenti e delle parti resistenti dovranno tener conto.*

*Bisogna poi valutare il quadro normativo processuale nella sua concreta applicazione giurisprudenziale, alla luce delle numerose pronunce dei TAR e del Consiglio di Stato.*

*Inoltre, saranno analizzati gli ultimi orientamenti interpretativi della Corte di Giustizia europea sugli aspetti di tutela processuale e, in particolare, sul rapporto tra ricorso principale ed incidentale in materia di appalti (di rilevante importanza anche a seguito dell'abrogazione del rito super- speciale), che si pongono in contrasto con le posizioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.*

*Analogamente, si commenteranno altre importanti questioni sulle quali si è espressa la Corte di Giustizia europea come, ad esempio, la legittimazione ad impugnare gli atti di gara per l'affidamento di contratti pubblici davanti al TAR (Corte U.E., Sezione 8<sup>a</sup>, Sentenza 10 maggio 2017, causa C 131/16).*

*Meritevole di analogo approfondimento è il contributo chiarificatore fornito dalla Corte di Cassazione sul riparto tra Giudice amministrativo e Giudice ordinario in materia di risarcimento danni cagionati dalla P.A. e in materia di declaratoria di inefficacia del contratto nonché in particolare il riparto di giurisdizione sulle domande risarcitorie conseguenti agli illegittimi provvedimenti ampliativi rilasciati dalla P.A.*

*Infine, è opportuno analizzare:*

- *le ulteriori pronunce con le quali la Corte di Cassazione ha ritenuto di poter sindacare le decisioni erranee del Consiglio di Stato sull'applicazione del Codice. Tali sentenze, estremamente utili per interpretare le norme del processo amministrativo, hanno affrontato diverse questioni, tra cui il riparto di giurisdizione per la responsabilità precontrattuale della P.A. e dell'offerente verso la P.A., nonché quelle del danno da provvedimento favorevole;*
- *le principali questioni, affrontate dalla giurisprudenza, in ordine al mancato rispetto delle disposizioni connesse all'entrata in vigore del P.A.T. (Processo Amministrativo Telematico) partito il 1° gennaio 2017, ed il regime transitorio per i ricorsi depositati antecedentemente.*

*Infine sarà dato particolare rilievo ai criteri risarcitori in materia di appalti pubblici delineati dalla giurisprudenza (il cd. decalogo di cui all'Adunanza Plenaria n. 2 del 2017 e Consiglio di Stato, sez. V, Sentenza 23 agosto 2019, n. 5803).*

## Obiettivi del corso

Come noto, il processo amministrativo è caratterizzato da una serie di peculiarità normative e di prassi che - se non adeguatamente conosciute - possono comportare rischi di inammissibilità, decadenze e preclusioni.

Il Corso assicura un elevato grado di specializzazione tecnica ai legali che operano in questo specifico ambito: difensori dei privati e difensori, di regola resistenti, delle Amministrazioni pubbliche.

E' inoltre consigliato anche ai funzionari pubblici interessati a conoscere gli effetti del contenzioso sulla propria attività amministrativa:

- dal punto di vista pre-processuale, cautelare e di merito;
- dal punto di vista degli adempimenti richiesti, in relazione all'innovativo principio della specifica contestazione dei fatti (art. 64), al nuovo regime dell'onere della prova e alla recente disciplina emergenziale Covid 19 (discussione da "remoto").

## Nota bene

Si precisa che le lezioni on-line non saranno registrate.

## Struttura e calendario del corso

Il Corso si articola in quattro unità didattiche della durata singola di 4 ore, dedicate all'analisi delle norme processuali.

In linea di massima si seguirà l'ordine previsto dal Codice, avendo cura di evidenziare al contempo i collegamenti tra i vari istituti e i rinvii (espliciti o impliciti) che i riti speciali effettuano in particolari materie, in relazione alla disciplina generale del rito ordinario e alla normativa del Codice di procedura civile (quest'ultimo di fondamentale importanza in virtù del rinvio dinamico operato dall'articolo 39 del Codice).

### Unità didattica n. 1

**Principi generali; giurisdizione amministrativa; questioni di giurisdizione e di competenza; azioni esperibili**

Venerdì 12 marzo 2021, ore 9.00-13.00

### Unità didattica n. 2

**Processo amministrativo di primo grado; azione di annullamento e tutela cautelare di primo grado; misure cautelari monocratiche; misure cautelari ante causa**

Venerdì 19 marzo 2021, ore 9.00-13.00

### Unità didattica n. 3

**Azione risarcitoria; tutela avverso l'inerzia della P.A.; danno da ritardo e istruttoria nel processo amministrativo**

Venerdì 26 marzo 2021, ore 9.00-13.00

### Unità didattica n. 4

**Rito abbreviato, con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture**

Venerdì 9 aprile 2021, ore 9.00-13.00

## Destinatari

- Responsabili, e loro collaboratori, degli Uffici legali di Amministrazioni e Aziende Pubbliche
- Funzionari pubblici interessati a conoscere gli effetti del contenzioso sulla propria attività amministrativa
- Liberi professionisti interessati alla materia

## Docente

**Ugo Di Benedetto, Magistrato TAR**

### **Numero chiuso**

Il corso, a numero chiuso, è riservato ad un numero massimo di 40 partecipanti.

### **Crediti formativi per avvocati**

**Evento accreditato dal Consiglio Nazionale Forense: 8 CFP**

Per il rilascio dei crediti formativi sarà necessaria la frequenza minima del 80% dell'orario previsto rispondendo alle domande di attenzione poste durante lo svolgimento delle videoconferenze

### **Attestato di partecipazione**

L'attestato di partecipazione sarà rilasciato solamente agli iscritti che frequenteranno almeno l'80% delle ore a programma.

Al termine del Corso è previsto un test facoltativo che darà diritto a ricevere un attestato con valutazione finale.

## Programma

Unità didattica n. 1

### **Principi generali; giurisdizione amministrativa; questioni di giurisdizione e di competenza; azioni esperibili**

**Venerdì 12 marzo 2021, ore 9.00-13.00**

#### **Introduzione e principi generali**

- Il patrocinio davanti al Giudice amministrativo.
- I casi di difesa personale.
- Il Commissario ad acta come ausiliario del Giudice: conseguenze.
- La procura alle liti: i motivi aggiunti ed il ricorso incidentale.
- Il domicilio.
- Il contraddittorio e le novità del Codice: termini, difesa e repliche nel processo amministrativo.
- Il contraddittorio sulle questioni rilevabili d'ufficio: un'opportuna novità introdotta dal Codice.
- Il ricorso straordinario. Le disposizioni della Legge n. 69/2009: la possibilità di sollevare la questione di legittimità e le novità sul carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato.
- I limiti di esperibilità del ricorso straordinario nei riti speciali ed in materia di contratti della P.A.
- Il giudizio di ottemperanza alle decisioni in sede di ricorso straordinario: il "nuovo" orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sentenza 19 dicembre 2012, n. 23464) e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Sentenza 5 giugno 2012, n. 18).
- La disciplina della trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato e l'inefficacia delle eventuali misure cautelari concesse.
- La disciplina transitoria: la nuova istanza di fissazione d'udienza e l'ultrattività della previgente disciplina.

#### **La giurisdizione amministrativa**

- La codificazione dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale con le Sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 ed il collegamento con l'esercizio di un potere amministrativo.
- La giurisdizione generale di legittimità: i vizi deducibili.
- La giurisdizione esclusiva.
- La codificazione dei casi di giurisdizione esclusiva e la loro estensione. Analisi dei principali casi.
- La giurisdizione di merito.
- L'esplicita previsione sul potere del Giudice amministrativo di sostituirsi all'Amministrazione.
- La codificazione dei casi di giurisdizione di merito e l'esplicita estensione alle sanzioni pecuniarie, comprese quelle applicate dalle Autorità Indipendenti.
- I recenti orientamenti della Corte di Cassazione in ordine al sindacato delle decisioni del Giudice amministrativo: l'eccesso di tutela giurisdizionale ed il diniego di tutela giurisdizionale del Giudice amministrativo.
- Il riparto di giurisdizione sulle domande risarcitorie conseguenti agli illegittimi provvedimenti ampliativi rilasciati dalla P.A. (Corte di Cassazione, SS.UU., Ordinanza 22 giugno 2017, n. 15640).

#### **Le questioni di giurisdizione**

- La rilevabilità d'ufficio del difetto di giurisdizione.
- Le novità sulla rilevabilità d'ufficio in sede di appello.
- I limiti sulla tutela cautelare in caso di ritenuto difetto di giurisdizione ed in caso di sopravvenuta declaratoria del difetto di giurisdizione.
- Le novità sulla possibilità di sollevare d'ufficio la questione di giurisdizione.
- La cosiddetta *translatio iudici*: dalla Sentenza n. 4109/2007 della Corte di Cassazione alla Sentenza n. 77/2007 della Corte Costituzionale. Le nuove disposizioni del Codice sulle preclusioni e le decadenze.

### **Le questioni di competenza**

- La competenza per territorio.
- Il riparto tra sede di TAR e la sezione staccata: l'onere di eccezione di parte ed i rigorosi termini di decadenza.
- La competenza inderogabile.
- Il regolamento di competenza e l'estensione dei termini per proporlo.
- Le novità sul potere del Giudice di sollevare d'ufficio il regolamento di competenza nel caso sia richiesta la tutela cautelare.
- La sopravvenuta inefficacia della tutela cautelare in caso di sopravvenuta declaratoria d'incompetenza.
- Le novità introdotte dal secondo Decreto correttivo e la necessità di decidere *in limine litis* le questioni di competenza.
- I limiti al potere delle parti di eccepire l'incompetenza introdotti dal secondo Decreto correttivo (D.Lgs. n. 160/2012).

### **Le azioni esperibili davanti al Giudice amministrativo: introduzione**

- L'ampliamento delle azioni ammissibili davanti al Giudice amministrativo: cenni alle azioni di annullamento, atipiche di accertamento, di condanna e di nullità.
- La posizione del Consiglio di Stato sulle azioni atipiche di accertamento in materia di interessi legittimi: le decisioni dell'Adunanza Plenaria n. 3 e n. 15 del 2011.
- L'azione di condanna.
- L'azione di nullità.
- Le novità in materia di cumulo di domande anche in caso di riti speciali.

Unità didattica n. 2

**Processo amministrativo di primo grado;  
azione di annullamento e tutela cautelare di primo grado;  
misure cautelari monocratiche; misure cautelari ante causa**

**Venerdì 19 marzo 2021, ore 9.00-13.00**

**Il processo amministrativo di primo grado**

- L'azione tipica di annullamento.
- Individuazione degli atti impugnabili.
- Il procedimento amministrativo, gli atti impugnabili e le conseguenze sul regime processuale: analisi di casi pratici.
- Il regime processuale dell'atto confermativo.
- La redazione ed il contenuto del ricorso introduttivo: la deduzione delle censure.
- I casi di inammissibilità introdotti dal secondo Decreto correttivo (D.Lgs. n. 160/2012) e l'orientamento della giurisprudenza.
- La notificazione del ricorso in generale.
- La posizione dell'Amministrazione intimata.
- I termini, il loro computo e le forme speciali di notificazione.
- I destinatari del ricorso e l'integrazione del contraddittorio.
- La notificazione dei ricorsi avverso le Amministrazioni statali e le altre Amministrazioni difese dall'Avvocatura dello Stato.
- I motivi di ricorso e la loro graduazione.
- Il ricorso incidentale e la disciplina del contraddittorio.
- I motivi aggiunti impugnatori e non: la disciplina dei termini ed il superamento dei contrasti giurisprudenziali.
- I motivi aggiunti contenenti domande nuove e la codificazione del carattere facoltativo dei motivi aggiunti non impugnatori (e l'eccezione in materia di appalti).
- Il deposito del ricorso: i termini ed il deposito anticipato.
- La costituzione delle parti intimata ed il carattere ordinatorio dei termini. Le conseguenze sul piano delle preclusioni.
- L'udienza di discussione e la decisione.
- I termini per l'attività del difensore.
- La sentenza in forma semplificata.
- La sospensione, interruzione, prosecuzione e riassunzione del processo.
- La perenzione.
- Le novità sulla perenzione dei ricorsi ultraquinquennali.

**La tutela cautelare di primo grado**

- Le misure cautelari collegiali e la loro atipicità.
- Il regime delle cauzioni.
- Le modalità di proposizione della richiesta di tutela cautelare.
- Le novità in materia di termini per l'attività difensiva: la produzione di memorie e documenti; le nuove preclusioni introdotte dal Codice.
- La generalizzazione della disciplina sulla sollecita definizione del merito in caso di tutela cautelare concessa.
- L'integrità del contraddittorio.
- Le misure cautelari e la competenza nel merito.
- Revoca, modifica e riproposizione.
- L'esecuzione ed i rimedi in caso di mancata esecuzione.
- Le misure cautelari e la definizione in forma abbreviata del merito: i poteri del Giudice e le garanzie per le parti.
- L'appello cautelare: la riduzione dei termini.

### **Le misure cautelari monocratiche**

- La disciplina delle misure monocratiche e l'istanza di fissazione del merito.
- Il contraddittorio e la derogabilità.
- La revocabilità delle misure cautelari monocratiche.
- I limiti temporali di efficacia.

### **Le misure cautelari *ante causa***

- Le novità del Codice e la generalizzazione del rimedio.
- La giurisprudenza comunitaria.
- Il contraddittorio.
- L'inefficacia in caso di mancata proposizione del ricorso introduttivo.

### Unità didattica n. 3

## **Azione risarcitoria; tutela avverso l'inerzia della P.A.; danno da ritardo e istruttoria nel processo amministrativo**

**Venerdì 26 marzo 2021, ore 9.00-13.00**

### **L'azione risarcitoria e l'inerzia della Pubblica Amministrazione**

- La disciplina dell'azione risarcitoria nel processo amministrativo.
- Il superamento della cd. pregiudizialità amministrativa e la disciplina speciale dell'azione risarcitoria autonomamente esercitata.
- Le novità del Codice e le questioni di diritto transitorio.
- La tutela risarcitoria in caso di giurisdizione esclusiva e in caso di giurisdizione generale di legittimità.
- Il recepimento dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 191/2006 in materia di risarcimento dei danni anche richiesti in via autonoma.
- Il recupero della giurisdizione del Giudice ordinario in materia risarcitoria: analisi delle decisioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (a partire dalle Sentenze n. 6594, n. 6595 e n. 6596 del 2011 fino a giungere alla giurisprudenza successiva).
- La disciplina processuale dei criteri risarcitori e l'onere probatorio in generale.

### **L'inerzia della Pubblica Amministrazione e la tutela giurisdizionale**

- Il concetto di inerzia della P.A.
- L'obbligo giuridico di provvedere: analisi di casi concreti.
- L'azione avverso il silenzio della P.A.: la nuova disciplina del Codice.
- L'eliminazione della necessità della diffida.
- L'inerzia in materia di diritti soggettivi e la tutela giurisdizionale.
- Il "nuovo" articolo 2 della Legge n. 241/1990 dopo le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 5 del 2012:
  - l'obbligo di segnalazione alla Corte dei conti;
  - i poteri sostitutivi ed il rapporto con la tutela giurisdizionale.
- I poteri del Giudice sulla fondatezza della pretesa sostanziale: attività vincolata ed esigenze istruttorie.
- I termini ed il rito camerale.
- La contestuale nomina del Commissario ad acta.
- La rilevanza del provvedimento sopravvenuto e la novità dell'impugnativa con motivi aggiunti di ricorso.
- Il rapporto tra il silenzio su ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale. In particolare, le novità in materia di tutela risarcitoria anche in sede di ottemperanza.
- Il danno da ritardo: i precedenti giurisprudenziali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato; la disciplina del Codice ed i successivi orientamenti giurisprudenziali.
- La particolare ipotesi del cumulo della domanda risarcitoria nel caso del rito speciale della tutela avverso il silenzio.

### **L'istruttoria nel processo amministrativo**

- L'ampliamento dei mezzi istruttori.
- L'ordine di esibizione a terzi.
- L'ispezione.
- Le novità in materia di prove testimoniali anche in forma scritta.
- La nuova disciplina dell'onere della prova.
- La codificazione del principio dei "fatti non contestati".
- L'istruttoria monocratica e collegiale.
- La verifica.
- La C.T.U.: le modalità ed il compenso.
- L'assunzione della prova: collegiale e monocratica.

Unità didattica n. 4

**Rito abbreviato, con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale  
in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture**

**Venerdì 9 aprile 2021, ore 9.00-13.00**

**Il rito abbreviato in particolari materie**

- I casi previsti: Autorità Indipendenti, privatizzazioni e dismissioni, nomine del Consiglio dei Ministri, scioglimento Enti Locali, espropriazione, giustizia sportiva, impianti di energia elettrica, ordinanze di emergenza, ecc.
- La riduzione alla metà dei termini processuali: ambito di applicazione della previsione.
- La speciale disciplina della tutela cautelare.
- La necessità di una rapida definizione del merito.

**Le speciali disposizioni del contenzioso in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture**

- Il riparto di giurisdizione tra Giudice amministrativo e Giudice ordinario.
- Le procedure di affidamento e l'esecuzione del contratto.
- Le ulteriori precisazioni del Codice dei contratti pubblici.
- La giurisdizione esclusiva in materia di procedure di affidamento.
- Il complesso riparto di giurisdizione in ordine alla responsabilità precontrattuale: analisi di casi pratici.
- Le novità in materia di giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine all'inefficacia del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione: l'Ordinanza della Corte di Cassazione n. 2906 del 2010, la Direttiva CE sui ricorsi ed il D.Lgs. n. 53 del 2010.
- La tutela di legittimità sulle procedure di affidamento:
  - la legittimazione all'impugnativa;
  - l'impugnativa e la nullità del bando;
  - l'impugnativa dell'esclusione (profili processuali);
  - l'impugnativa dell'aggiudicazione definitiva;
  - il nuovo regime della nullità dei bandi di gara (art. 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici) e le conseguenze sul regime processuale della contestazione dei successivi atti della gara pubblica.
- La tutela in materia di offerte anomale: analisi dei vari orientamenti giurisprudenziali.
- Il sindacato del Giudice amministrativo sulle valutazioni dell'Amministrazione.
- La Commissione giudicatrice: analisi dei vari orientamenti giurisprudenziali.
- I lavori della Commissione giudicatrice: analisi di casi pratici.
- La verbalizzazione: analisi dei vari orientamenti giurisprudenziali.
- I criteri di aggiudicazione: la giurisprudenza comunitaria, il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) ed il Giudice amministrativo.
- L'inutilizzabilità del rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato.
- La notifica del ricorso in caso di impugnazione dell'aggiudicazione definitiva.
- La previsione di una competenza inderogabile del Giudice amministrativo.
- La specialità del rito e la riduzione dei termini processuali: il ricorso, i motivi aggiunti impugnatori, i motivi aggiunti non impugnatori, l'appello con riferimento al nuovo rito superspeciale.
- Il ricorso principale ed incidentale: riflessi processuali ed analisi di casi pratici. I contrasti interpretativi tra l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 4/2011) e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 10294/2012). La decisione della Corte di Giustizia europea 4 luglio 2013 e la sentenza della Corte di Giustizia europea, Grande Sezione, 5 aprile 2016 (causa C-689/13) e, soprattutto, Corte di Giustizia europea, sez. X, Sentenza 5 settembre 2019 (causa C 333/18).
- Le novità sui motivi aggiunti impugnatori.
- La tutela cautelare e l'assoluta priorità della fissazione del merito.
- L'inefficacia del contratto: casistica e poteri del Giudice amministrativo.

- La giurisdizione sulle conseguenze della declaratoria di inefficacia del contratto e la posizione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 14260/2012).
- Le sanzioni alternative.
- Le disposizioni per lo snellimento del processo amministrativo introdotte dal Decreto Legge n. 90/2014.
- Il risarcimento dei danni: profili sostanziali; la tutela in forma specifica e per equivalente; le limitazioni e la rilevanza dell'art. 1227 del Codice di procedura civile.
- Il risarcimento dei danni: le novità sui profili processuali.
- I criteri risarcitori in materia di appalti pubblici delineati dalla giurisprudenza (il cd decalogo delineato dall'Adunanza Plenaria n. 2 del 2017 e dal Consiglio di Stato, sez. V, Sentenza 23 agosto 2019 n. 5803) ed il relativo onere probatorio.

### **Test di valutazione finale**

Al termine del Corso è previsto un test facoltativo che darà diritto a ricevere l'attestato di partecipazione finale con valutazione

### **Quota di partecipazione individuale**

€ 800,00 + IVA \*

€ 700,00 + IVA \* per gli abbonati 2021 alla rivista Comuni d'Italia e al quotidiano on line La Gazzetta degli Enti Locali

€ 450,00 + IVA \* per Amministrazioni comunali con popolazione inferiore a 8.000 abitanti

*\* Se la fattura è intestata ad Ente Pubblico, la quota è esente IVA, ai sensi dell'art. 10, D.P.R. n. 633/72 (e successive modificazioni)*

**La quota include: accesso alla diretta del corso e materiale didattico in formato digitale.**

**L'accesso potrà essere effettuato tramite PC, TABLET o SMARTPHONE; non occorrono né webcam né microfono**