

# Indice

---

*pag.*

## *Premessa (Prof. F.G. Scoca)*

- |  |      |
|--|------|
| 1. La materia trattata   | XXI  |
| 2. Accenno alle recenti novità legislative e giurisprudenziali | XXII |
| 3. Gli Autori  | XXIV |

## Parte I

### *La genesi del sistema delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*

#### Capitolo I

##### *La formazione del sistema*

###### Sezione prima: *La scelta giurisdizionale (Prof. F.G. Scoca)*

- |   |   |
|---|---|
| 1. L'abolizione dei Tribunali ordinari del contenzioso amministrativo | 4 |
| 2. I tratti essenziali della riforma del 1865                         | 5 |
| 3. L'attuazione della riforma   | 6 |
| 4. Il quadro teorico  | 7 |
| 5. Il movimento per la "giustizia nell'amministrazione"               | 8 |

###### Sezione seconda: *La giustizia nell'amministrazione (Prof. F.G. Scoca)*

- |  |    |
|--|----|
| 1. Le leggi Crispi del 1889                      | 9  |
| 2. La cognizione e i poteri della Quarta Sezione | 11 |

	<i>pag.</i>
3. La natura giuridica della Quarta Sezione. La tesi della doppia tutela	12
4. La legge e il regolamento del 1907	14
5. L'introduzione della giurisdizione esclusiva e altre riforme prima della Costituzione	15

## Capitolo 2

### *L'evoluzione del sistema*

#### Sezione prima: *L'impatto costituzionale (Prof. F.G. Scoca)*

1. La "costituzionalizzazione" del sistema	20
2. Le "aperture" costituzionali	21
3. L'opera della Corte costituzionale	22
4. La istituzione dei Tribunali amministrativi regionali	25
5. Le novità della legge del 1971 e la riforma dei ricorsi amministrativi	26

#### Sezione seconda: *Verso il sistema attuale (Prof. F.G. Scoca)*

1. L'opera della giurisprudenza	27
2. Le novità legislative dell'ultimo trentennio del secolo scorso	30
3. La legge n. 205/2000	32
4. Il processo amministrativo prima del Codice	33
5. Il dibattito teorico sulla giurisdizione amministrativa	34
6. Il Codice del processo amministrativo e i suoi correttivi	37

## Parte 2

### *I Giudici e la loro organizzazione*

#### Capitolo 1

##### *Il giudice amministrativo (Prof. F. Figorilli)*

1. Il Consiglio di Stato e la sua composizione	43
2. I Tribunali amministrativi regionali e la loro composizione	48
3. I magistrati amministrativi e la loro organizzazione	49

## Capitolo 2

### *Gli altri giudici delle controversie con l'amministrazione (Prof. F. Figorilli)*

1.	Il giudice ordinario: cenni	53
2.	Gli altri giudici speciali	57
	<i>a)</i> Il giudice contabile	57
	<i>b)</i> Il giudice tributario: cenni	61
	<i>c)</i> Il giudice delle acque pubbliche: cenni e rinvio	63
	<i>d)</i> I giudici parlamentari	65
3.	L'arbitrato: cenni e rinvio	67

## Capitolo 3

### *L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo (Prof. A. Zito, Prof. M.R. Spasiano)*

1.	Il riparto di giurisdizione	71
2.	Le situazioni giuridiche soggettive del privato	79
3.	L'interesse legittimo quale situazione correlata alla potestà	80
4.	L'interesse legittimo ed il suo oggetto: orientamenti recenti	83
5.	Considerazioni sugli orientamenti esaminati	86
6.	Il problema della risarcibilità dei danni derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo sino alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 500/1999	88
7.	La risarcibilità dei danni derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo nell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale	96
8.	La giurisdizione esclusiva e il riparto per materie: cenni e rinvio	98
9.	Diritti fondamentali e giudice amministrativo	100

## Capitolo 4

### *Le forme della giurisdizione (Prof. A. Police)*

1.	Premessa	103
2.	La giurisdizione generale di legittimità	104
3.	La giurisdizione di merito	108
4.	La giurisdizione esclusiva (nel suo assetto tradizionale)	113
5.	(Segue): le materie originariamente devolute alla giurisdizione esclusiva	116
6.	(Segue): il d.lgs. n. 80/1998 e la giurisprudenza costituzionale	118

	<i>pag.</i>
7. (Segue): gli attuali confini della giurisdizione esclusiva	122
8. I poteri di piena giurisdizione del giudice esclusivo	124
9. La legge n. 205/2000 e le prospettive di unificazione delle diverse “giurisdizioni” nell’unico modello processuale della giurisdizione piena	128
10. Il c.p.a.: il modello unico processuale della giurisdizione piena realizzato soltanto in parte	130

## Capitolo 5

### *La competenza (Prof. A. Police)*

1. I criteri generali di distribuzione della competenza	133
2. La competenza per grado	134
3. La competenza territoriale	135
4. Criteri derogatori: il foro speciale del pubblico impiego	138
5. Connessione, litispendenza e continenza di cause	139
6. La competenza funzionale	141
7. Il rilievo della incompetenza	145
8. Il regolamento di competenza	146

## Parte 3

### *Caratteri generali del processo amministrativo*

## Capitolo 1

### *Il modello processuale*

#### *Sezione prima: Profili funzionali (Prof. F.G. Scoca)*

1. Nozioni preliminari	151
2. Profili funzionali	152
3. Posizione e poteri delle parti	153
4. Posizione e poteri del giudice	155

#### *Sezione seconda: Profili oggettivi e strutturali (Prof. F.G. Scoca)*

1. L’oggetto del processo in generale	157
2. L’oggetto del processo amministrativo	158
3. Caratteri del processo	161
4. Spunti di riflessione	162

## Capitolo 2

### *I principi del giusto processo*

#### Sezione prima: *I principi strutturali o di equità (Prof. F.G. Scoca)*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il giusto processo                                   | 163 |
| 2. I principi riguardanti il giudice                    | 165 |
| 3. Sui principi di terzietà ed imparzialità             | 166 |
| 4. La forza della prevenzione                           | 168 |
| 5. Principi riguardanti le parti                        | 169 |
| 6. Completezza e continuità del contraddittorio         | 170 |
| 7. Il contraddittorio nell'istruzione e nella decisione | 171 |

#### Sezione seconda: *Principi funzionali o di efficienza (Prof. F.G. Scoca)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Sulla generalità della tutela         | 172 |
| 2. Sulla pienezza della tutela           | 173 |
| 3. Sulla ragionevole durata del processo | 174 |

## Parte 4

### *Statica del processo*

#### Capitolo 1

### *La tipologia delle azioni proponibili*

#### Sezione prima: *Premesse (Prof. E. Follieri)*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Azioni e situazioni giuridiche soggettive individuali  | 179 |
| 2. Unicità ed atipicità del diritto di azione   | 181 |
| 3. La soluzione del Codice del processo amministrativo  | 183 |
| 4. Generalità sulle azioni ammissibili. Rapporti tra le azioni: cumulo e graduazione delle domande e dei motivi | 185 |

#### Sezione seconda: *Le azioni costitutive (Prof. E. Follieri)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Costitutive di riforma e di produzione              | 189 |
| 2. Costitutive di annullamento ed effetto conformativo | 190 |

**Sezione terza: *Le azioni di condanna (Prof. E. Follieri)***

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Azioni di condanna in generale. L'azione di adempimento          | 195 |
| 2. Condanna al risarcimento del danno, anche in forma specifica     | 198 |
| 3. Condanna al pagamento delle spese di lite                        | 202 |
| 4. Condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio | 204 |
| 5. Condanna a provvedere (silenzio): cenni e rinvio                 | 205 |

**Sezione quarta: *Le azioni di mero accertamento (Prof. E. Follieri)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Azione di mero accertamento: questioni generali | 206 |
| 2. Azione di nullità                               | 208 |
| 3. Tutela del terzo avverso la s.c.i.a.            | 214 |

**Sezione quinta: *Le azioni collettive (Prof.ssa R. Lombardi)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La giustiziabilità degli interessi meta-individuali   | 216 |
| 2. La legittimazione speciale <i>ex lege</i> delle associazioni riconosciute   | 216 |
| 3. L'ampliamento della giustiziabilità degli interessi meta-individuali ad opera della giurisprudenza amministrativa | 219 |
| 4. L'azione collettiva risarcitoria  | 224 |
| 5. L'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione  | 226 |

**Capitolo 2*****Le parti (Prof.ssa F. Cangelli)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Concetti generali   | 233 |
| 2. Le parti necessarie   | 237 |
| 3. Il ricorrente   | 239 |
| 4. La pubblica amministrazione come parte ricorrente                                     | 242 |
| 5. La parte resistente   | 246 |
| 6. I controinteressati quali contraddittori formali                                      | 251 |
| 7. Il controinteressato sostanziale, occulto o sopravvenuto                              | 253 |
| 8. Il principio dell'integrità del contraddittorio e l'integrazione <i>iussu iudicis</i> | 257 |
| 9. I cointeressati   | 260 |
| 10. La difesa in giudizio delle parti  | 262 |

## Capitolo 3

### *Gli atti processuali*

#### Sezione prima: *Nozioni generali (Prof. F.G. Scoca)*

1. La nozione di “atto processuale” nel processo amministrativo	267
2. Tipologia degli atti processuali	268
3. Forma degli atti processuali	270
4. La notificazione	272
5. Invalidità degli atti processuali	276
6. L’udienza	281

#### Sezione seconda: *Gli atti del giudice (Prof. F.G. Scoca)*

1. Premessa	284
2. La formazione dei provvedimenti del giudice	284
3. Ordinanze e decreti	285
4. La sentenza	286

## Parte 5

### *Dinamica del processo*

#### Capitolo 1

##### *I presupposti e le condizioni dell’azione (Prof. E. Follieri)*

1. I presupposti processuali e le condizioni dell’azione	293
2. La giurisdizione e la competenza: cenni e rinvio	295
3. La capacità di essere parte e la capacità processuale	296
4. La legittimazione ad agire e le legittimazioni formali	297
5. L’interesse al ricorso	299
6. Gli atti impugnabili	301
7. Il silenzio	303

## Capitolo 2

### *Lo svolgimento del processo di primo grado*

#### Sezione prima: *La fase introduttiva (Prof.ssa M. D'Orsogna, Prof. F. Figorilli)*

1. Il ricorso introduttivo	306
2. Ricorso collettivo, ricorso cumulativo, pluralità delle domande, conversione delle azioni e riunione dei ricorsi	316
3. Il termine per la proposizione del ricorso. La notificazione	318
4. Il deposito del ricorso notificato e la costituzione in giudizio del ricorrente	323
5. La costituzione delle parti intimate	326
6. La domanda di fissazione di udienza, ordine di fissazione dei ricorsi e priorità nella trattazione dei ricorsi vertenti su un'unica questione. Abbreviazione dei termini	328
7. L'integrazione del contraddittorio. L'intervento	330
8. La proposizione di motivi aggiunti	337
9. Il ricorso incidentale e le domande riconvenzionali	345

#### Sezione seconda: *La fase cautelare (Prof. E. Follieri)*

1. Dalla norma sulla sospensione del provvedimento impugnato alla misura cautelare atipica e alle disposizioni del Codice del processo amministrativo	354
2. Le misure cautelari atipiche e il carattere della strumentalità	360
3. Le sentenze del giudice amministrativo modello delle ordinanze cautelari	362
4. Le ipotesi in cui la misura cautelare supera il nesso di strumentalità con la sentenza di merito	364
5. I procedimenti	367
6. Il procedimento ordinario	368
7. Presupposti per la concessione della tutela cautelare: pregiudizio grave e irreparabile e <i>fumus boni iuris</i>	370
8. La prestazione della cauzione	372
9. Definizione del giudizio nel merito in forma semplificata e disposizioni per la fissazione dell'udienza di discussione	375
10. La condanna alle spese	377
11. L'adozione di misure cautelari con decreto monocratico in causa e anteriore alla causa e i rimedi	378
12. I rimedi contro l'ordinanza: <i>a)</i> l'appello; <i>b)</i> la revoca. L'esecuzione delle misure cautelari	381
13. Il decreto ingiuntivo	383

*pag.***Sezione terza: *La fase istruttoria (Prof.ssa L. Giani)***

1. Istruzione probatoria	385
2. Il sistema dispositivo con metodo acquisitivo	385
3. La fase istruttoria	387
4. I poteri delle parti e l'onere del "principio" di prova	390
5. I poteri del giudice e il principio di non contestazione	394
6. I provvedimenti istruttori	397
7. La regola di giudizio	398
8. L'istruzione probatoria nel giudizio di appello	399
9. I mezzi di prova: delimitazione del tema	401
10. I documenti	403
11. La richiesta di (s)chiarimenti	405
12. La verificaione	406
13. La consulenza tecnica d'ufficio	409
14. L'ispezione e l'esibizione	412
15. La testimonianza	413
16. I mezzi di prova non ammessi (l'interrogatorio formale e il giuramento). L'interrogatorio libero	414
17. Gli altri mezzi di prova (atipici)	415

**Sezione quarta: *La fase decisoria (Prof. D. D'Orsogna)***

1. Premesse	417
2. Profili formali: la formazione della decisione	419
3. La deliberazione	422
4. Profili sostanziali: la formulazione del giudizio	426
5. Graduazione, accorpamento ed assorbimento dei motivi di ricorso	429
6. Valutazione delle prove e libero convincimento	434
7. La regola del giudizio	436
8. Valutazione del comportamento processuale delle parti	438

**Capitolo 3*****Le impugnazioni*****Sezione prima: *L'appello (Prof. A. Zito)***

1. Il doppio grado di giurisdizione nel processo amministrativo: le fonti	441
2. Natura e caratteri dell'appello al Consiglio di Stato	443
3. Appello ed effetto devolutivo: le questioni che riemergono nel giudizio	445
4. Le decisioni di primo grado appellabili	447
5. La legittimazione ad appellare, le parti e l'intervento	448

	<i>pag.</i>
6. La proposizione del ricorso e lo svolgimento del giudizio	450
7. L'appello incidentale	452
8. Le sentenze del giudice di appello	453
<b>Sezione seconda: <i>Le impugnazioni straordinarie contro le decisioni dei giudici amministrativi (Prof.ssa M. D'Orsogna)</i></b>	
1. La revocazione: nozione	455
2. I casi di revocazione	455
3. Le decisioni revocabili	461
4. I termini e la proposizione del ricorso	462
5. Il giudizio di revocazione	463
6. L'opposizione di terzo: nozione	466
7. I soggetti legittimati; le sentenze opponibili; il giudice competente e i termini per la proposizione del ricorso	467
8. Lo svolgimento del giudizio	472
<b>Sezione terza: <i>La risoluzione delle questioni di giurisdizione (Prof.ssa C. Cacciavillani)</i></b>	
1. Le questioni di giurisdizione e la loro decisione	474
2. L'accertamento sulla sussistenza della giurisdizione. Il ruolo delle Sezioni Unite della Corte di cassazione	481
3. La trafila delle impugnazioni	483
4. La trasmigrazione (la c.d. <i>translatio iudicii</i> ) del processo dall'uno all'altro plesso giurisdizionale	487
5. Il regolamento preventivo di giurisdizione	490
6. I casi di ricorribilità in Cassazione "in ogni tempo"	492
<b>Capitolo 4</b>	
<b><i>La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo</i></b>	
<b>Sezione prima: <i>Sospensione e interruzione (Prof. S. Tarullo)</i></b>	
1. La sospensione	493
2. L'interruzione	497
<b>Sezione seconda: <i>Estinzione del processo (Prof. A. Police)</i></b>	
1. Le cause di estinzione: premessa	501
2. La rinuncia al ricorso	501

	<i>pag.</i>
3. La perenzione (o abbandono) del ricorso	503
4. La mancata riassunzione o prosecuzione del processo	504
5. La cessazione della materia del contendere	505
6. La carenza sopravvenuta di interesse	506
7. Forma e rito per l'estinzione e per l'improcedibilità	507

## Capitolo 5

### *I riti compatti*

#### Sezione prima: *Il rito immediato (Prof. N. Paolantonio)*

1. La decisione semplificata	509
2. Definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare	511

#### Sezione seconda: *Il rito abbreviato (Prof. N. Paolantonio)*

1. La riduzione alla metà dei termini processuali	513
2. Ragioni di una disciplina acceleratoria	514
3. Ambito oggettivo di applicazione del rito abbreviato	515
4. Disciplina positiva del rito abbreviato	520

#### Sezione terza: *Il rito accelerato (Prof. N. Paolantonio)*

1. La disciplina processuale di cui al codice dei contratti pubblici	523
2. Il regime processuale	525
3. Il rito "superspeciale"	529
4. L'inefficacia del contratto stipulato in esito all'annullamento dell'aggiudicazione	531
5. Le sanzioni alternative alla dichiarazione di inefficacia del contratto	534
6. Tutela in forma specifica e per equivalente	535

## Capitolo 6

### *I riti speciali*

#### Sezione prima: *I riti in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, in materia di accesso e di silenzio (Prof. N. Paolantonio)*

1. Il rito sulle controversie in materia di realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale	537
--	-----

	<i>pag.</i>
2. Il ricorso per l'accesso	540
3. Il ricorso avverso il silenzio	546
 <b>Sezione seconda: <i>I riti elettorali (Prof. F. Vetrò)</i></b>	
1. I riti elettorali	549
2. Il rito elettorale "ordinario"	550
3. Il rito elettorale "straordinario"	555
 <b>Capitolo 7</b>	
<b><i>Altri processi amministrativi</i></b>	
 <b>Sezione prima: <i>Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP) come giudice di interessi legittimi (Prof. S.S. Scoca)</i></b>	
1. Nascita ed evoluzione del giudice specializzato in materia di acque pubbliche	561
2. Istituzione e cognizione dei TRAP e del TSAP	565
3. Il processo avanti al TSAP come giudice in unica istanza	570
4. Alcune questioni aperte: l'adeguamento della disciplina del r.d. n. 1775/1933 alle evoluzioni normative	579
 <b>Sezione seconda: <i>La giustizia sportiva (Prof. M.R. Spasiano)</i></b>	
1. I principi generali dell'ordinamento sportivo: pluralità di articolazioni e unità del sistema. Il vincolo di giustizia e la clausola compromissoria	581
2. L'Alta Corte di Giustizia Sportiva e il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport	589
3. Linee di fondo della recente riforma della giustizia sportiva	593
4. I rapporti tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria. Gli orientamenti del giudice amministrativo prima e dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280	594
5. Della sent. n. 49/2011 della Corte costituzionale e del giudice amministrativo dimezzato	599
6. L'orientamento del giudice comunitario	605

## Parte 6

### *Giudicato ed ottemperanza*

#### Capitolo 1

##### *Il giudicato (Prof.ssa C. Cacciavillani)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Efficacia ed effetti delle sentenze                                     | 609 |
| 2. Giudicato formale e giudicato sostanziale                               | 612 |
| 3. Giudicato parziale, giudicato interno e giudicato implicito             | 619 |
| 4. Limiti oggettivi e soggettivi del giudicato nel processo amministrativo | 625 |

#### Capitolo 2

##### *Il giudizio di ottemperanza (Prof. S. Tarullo)*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Profili evolutivi del giudizio di ottemperanza   | 627 |
| 2. Funzione e presupposto del giudizio di ottemperanza                                      | 629 |
| 3. La <i>causa petendi</i> , il <i>petitum</i> e l'oggetto del giudizio di ottemperanza     | 632 |
| 4. Le pronunce del giudice amministrativo suscettibili di ottemperanza                      | 634 |
| 5. (Segue): l'attuazione delle ordinanze cautelari del giudice amministrativo               | 636 |
| 6. (Segue): l'attuazione delle sentenze del giudice amministrativo non passate in giudicato | 637 |
| 7. Le sentenze del giudice amministrativo insuscettibili di ottemperanza                    | 638 |
| 8. La competenza e il procedimento  | 639 |
| 9. Azione di ottemperanza e domanda risarcitoria  | 643 |
| 10. La definizione del giudizio   | 644 |
| 11. I poteri decisorii del giudice dell'ottemperanza  | 646 |
| 12. (Segue): il commissario <i>ad acta</i>  | 649 |
| 13. Le impugnazioni   | 651 |

## Parte 7

### *La tutela non giurisdizionale*

#### Capitolo 1

##### *I ricorsi amministrativi (Prof.ssa M. Immordino)*

1. Considerazioni introduttive	655
2. Quadro normativo	656
3. Tipologia dei ricorsi, forma e contenuto	659
4. Il ricorso gerarchico	661
5. I rapporti con il ricorso giurisdizionale	664
6. Gli atti impugnabili	665
7. Il procedimento	666
8. La decisione	669
9. Il silenzio rigetto	670
10. Il ricorso gerarchico improprio	672
11. Il ricorso in opposizione	674

#### Capitolo 2

##### *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato (Prof.ssa M. Immordino)*

1. Premessa	677
2. Natura giuridica	679
3. Ambito di esperibilità e suoi presupposti	682
4. La proposizione	685
5. La trasposizione in sede giurisdizionale	686
6. L'istruttoria e il parere del Consiglio di Stato	689
7. La decisione	691
8. Il ricorso per l'ottemperanza	692
9. Le misure cautelari	694
10. Le questioni di pregiudizialità comunitaria e di legittimità costituzionale	695
11. La revocazione	696
12. L'impugnabilità	697

*pag.***Capitolo 3*****Gli strumenti di giustizia alternativa (Prof.ssa L. Giani)***

1. L'evoluzione del sistema delle tutele verso forme di "giustizia alternativa"	699
2. Gli strumenti di ADR in Europa	700
3. Strumenti precontenziosi e poteri delle parti e del terzo	703
4. Gli strumenti di giustizia alternativa nell'ordinamento italiano	704
5. Giustizia alternativa e pubblica amministrazione	708
6. Le controversie in materia di lavoro. Dalla obbligatorietà alla facoltatività della conciliazione	710
7. Le controversie in materia di contratti pubblici	714
8. Gli strumenti di soluzione precontenziosa amministrati (da un soggetto pubblico)	718
9. Le controversie in materia di telecomunicazioni	719
10. L'arbitrato in materia sportiva: cenni e rinvio	720

***Indice analitico***

723

