

# *Indice*

---

*pag.*

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

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

## **Parte 1**

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

#### **Capitolo 1**

##### *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	16

## 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	23
4. La istituzione dei Tribunali amministrativi regionali	26
5. Le novità della legge del 1971 e la riforma dei ricorsi amministrativi	27

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

1. L'opera della giurisprudenza	28
2. Le novità legislative dell'ultimo trentennio del secolo scorso	31
3. La legge n. 205/2000	33
4. Il processo amministrativo prima del Codice	34
5. Il dibattito teorico sulla giurisdizione amministrativa	35
6. Il Codice del processo amministrativo e i suoi correttivi	38
7. Le residue manchevolezze	40

## 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	45
2. I Tribunali amministrativi regionali e la loro composizione	50
3. I magistrati amministrativi e la loro organizzazione	51

pag.

**Capitolo 2*****Gli altri giudici delle controversie  
con l'amministrazione (Prof. F. Figorilli)***

1. Il giudice ordinario: cenni	55
2. Gli altri giudici speciali	59
a) Il giudice contabile	59
b) Il giudice tributario: cenni	63
c) Il giudice delle acque pubbliche: cenni e rinvio	65
d) I giudici parlamentari	68
3. L'arbitrato: cenni e rinvio	70

**Capitolo 3*****L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo  
(Prof. A. Zito, Prof. M.R. Spasiano)***

1. Il riparto di giurisdizione	73
2. Le situazioni giuridiche soggettive del privato	81
3. L'interesse legittimo quale situazione correlata alla potestà	82
4. L'interesse legittimo e il suo oggetto: orientamenti recenti	84
5. Considerazioni sugli orientamenti esaminati	88
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	90
7. La risarcibilità dei danni derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo nell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale	97
8. La giurisdizione esclusiva e il riparto per materie: cenni e rinvio	99
9. Diritti fondamentali e giudice amministrativo	101

**Capitolo 4*****Le forme della giurisdizione (Prof. A. Police)***

1. Premessa	105
2. La giurisdizione generale di legittimità	106
3. La giurisdizione di merito	111
4. La giurisdizione esclusiva (nel suo assetto tradizionale)	115
5. (Segue): le materie originariamente devolute alla giurisdizione esclusiva	118
6. (Segue): il d.lgs. n. 80/1998 e la giurisprudenza costituzionale	120
7. (Segue): gli attuali confini della giurisdizione esclusiva	125

	<i>pag.</i>
8. I poteri di piena giurisdizione del giudice esclusivo	127
9. La legge n. 205/2000 e le prospettive di unificazione delle diverse “giurisdizioni” nell’unico modello processuale della giurisdizione piena	130
10. Il c.p.a.: il modello unico processuale della giurisdizione piena realizzato soltanto in parte	132

## Capitolo 5

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

1. I criteri generali di distribuzione della competenza	137
2. La competenza per grado	138
3. La competenza territoriale	139
4. Criteri derogatori: il foro speciale del pubblico impiego	142
5. Connessione, litispendenza e continenza di cause	143
6. La competenza funzionale	145
7. Il rilievo della incompetenza	150
8. Il regolamento di competenza	151

## Parte 3

### *Caratteri generali del processo amministrativo*

#### Capitolo 1

##### *Il modello processuale*

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

1. Nozioni preliminari	155
2. Profili funzionali	156
3. Posizione e poteri delle parti	157
4. Posizione e poteri del giudice	159

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

1. L’oggetto del processo in generale	160
2. L’oggetto del processo amministrativo	162
3. Caratteri del processo	164
4. Spunti di riflessione	165

pag.

**Capitolo 2*****I principi del giusto processo*****Sezione prima: *I principi strutturali o di equità (Prof. F.G. Scoca)***

1. Il giusto processo	167
2. I principi riguardanti il giudice	169
3. Sui principi di terzietà e imparzialità	170
4. La forza della prevenzione	172
5. Principi riguardanti le parti	174
6. Completezza e continuità del contraddittorio	175
7. Il contraddittorio nell'istruzione e nella decisione	175

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

1. Sulla generalità della tutela	176
2. Sulla pienezza della tutela	177
3. Sulla ragionevole durata del processo	178

**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	183
2. Unicità e atipicità del diritto di azione	185
3. La soluzione del Codice del processo amministrativo	187
4. Generalità sulle azioni ammissibili. Rapporti tra le azioni: cumulo e graduazione delle domande e dei motivi	189

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

1. Costitutive di riforma e di produzione	192
2. Costitutive di annullamento ed effetto conformativo	193

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

1. Azioni di condanna in generale. L'azione di adempimento	198
2. Condanna al risarcimento del danno, anche in forma specifica	199
3. Condanna al pagamento delle spese di lite	203
4. Condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio	205
5. Condanna a provvedere (silenzio): cenni e rinvio	206

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

1. Azione di mero accertamento: questioni generali	207
2. Azione di nullità	209
3. Tutela del terzo avverso la s.c.i.a.	215

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

1. La giustiziabilità degli interessi meta-individuali	217
2. La legittimazione speciale <i>ex lege</i> delle associazioni riconosciute	217
3. L'ampliamento della giustiziabilità degli interessi meta-individuali ad opera della giurisprudenza amministrativa	220
4. I casi del cd. contenzioso climatico e l'incidenza della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione	226
5. L'azione collettiva risarcitoria	229
6. L'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione	232

**Capitolo 2*****Le parti (Prof. P.L. Portaluri, Prof.ssa C. Napolitano)***

1. Introduzione al tema	239
2. Le parti necessarie	243
3. Il ricorrente	245
3.1. La p.A. ricorrente: il processo fra Amministrazioni e a parti invertite	251
4. La parte intimata e resistente	253
5. I controinteressati	255
6. L'integrazione del contraddittorio	260
7. I cointeressati	262
8. I difensori delle parti	264

pag.

**Capitolo 3*****Gli atti processuali*****Sezione prima: *Nozioni generali (Prof. W. Giulietti)***

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La nozione di “atto processuale” nel processo amministrativo   | 269 |
| 2. Tipologia degli atti processuali   | 270 |
| 3. Il principio della libertà delle forme degli atti processuali e i suoi limiti. Le fattispecie di invalidità degli atti processuali | 271 |
| 4. L'udienza  | 277 |

**Sezione seconda: *Gli atti del giudice (Prof. W. Giulietti)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La formazione dei provvedimenti del giudice | 281 |
| 2. Ordinanze e decreti                         | 282 |
| 3. La sentenza                                 | 283 |
| 4. La nullità della sentenza                   | 288 |

**Sezione terza: *Il processo amministrativo telematico (Prof. F. Gaspari)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il processo amministrativo telematico   | 291 |
| 2. Le fonti del processo telematico  | 293 |
| 3. Sottoscrizione degli atti con firma digitale  | 296 |
| 4. Il potere di attestazione di conformità degli atti da parte del difensore. La procura alle liti | 301 |
| 5. Deposito telematico e accesso al fascicolo informatico  | 303 |
| 6. Domicilio digitale, comunicazioni e notificazioni   | 309 |
| 7. Criteri di redazione degli atti processuali   | 319 |

**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 | 323 |
| 2. La giurisdizione e la competenza: cenni e rinvio      | 325 |

	<i>pag.</i>
3. La capacità di essere parte e la capacità processuale	326
4. La legittimazione ad agire e le legittimazioni formali	327
5. L'interesse al ricorso	329
6. Gli atti impugnabili	331
7. Il silenzio	333

## 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	336
2. Ricorso collettivo, ricorso cumulativo, pluralità delle domande, conversione delle azioni e riunione dei ricorsi	346
3. Il termine per la proposizione del ricorso. La notificazione	350
4. Il deposito del ricorso notificato e la costituzione in giudizio del ricorrente	356
5. La costituzione delle parti intimato	358
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	360
7. L'integrazione del contraddittorio. L'intervento	363
8. La proposizione di motivi aggiunti	370
9. Il ricorso incidentale e le domande riconvenzionali	377

#### 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	388
2. Le misure cautelari atipiche e il carattere della strumentalità	393
3. Le sentenze del giudice amministrativo modello delle ordinanze cautelari	396
4. Le ipotesi in cui la misura cautelare supera il nesso di strumentalità con la sentenza di merito	397
5. I procedimenti	401
6. Il procedimento ordinario	402
7. Presupposti per la concessione della tutela cautelare: pregiudizio grave e irreparabile e <i>fumus boni iuris</i>	404
8. La prestazione della cauzione	406
9. Definizione del giudizio nel merito in forma semplificata e disposizioni per la fissazione dell'udienza di discussione	409
10. La condanna alle spese	411
11. L'adozione di misure cautelari con decreto monocratico in causa e anteriore alla causa e i rimedi	412

pag.

- |  |     |
|--|-----|
| 12. I rimedi contro l'ordinanza: a) l'appello; b) la revoca. L'esecuzione delle misure cautelari | 415 |
| 13. Il decreto ingiuntivo  | 417 |

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

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Istruzione probatoria  | 418 |
| 2. Il sistema dispositivo con metodo acquisitivo  | 419 |
| 3. La fase istruttoria  | 421 |
| 4. I poteri delle parti e l'onere del "principio" di prova  | 424 |
| 5. I poteri del giudice e il principio di non contestazione   | 428 |
| 6. I provvedimenti istruttori   | 432 |
| 7. La regola di giudizio  | 433 |
| 8. L'istruzione probatoria nel giudizio di appello  | 434 |
| 9. I mezzi di prova: delimitazione del tema   | 436 |
| 10. I documenti   | 437 |
| 11. La richiesta di (s)chiarimenti  | 440 |
| 12. La verifica   | 441 |
| 13. La consulenza tecnica d'ufficio   | 444 |
| 14. L'ispezione e l'esibizione  | 448 |
| 15. La testimonianza  | 448 |
| 16. I mezzi di prova non ammessi (l'interrogatorio formale e il giuramento).<br>L'interrogatorio libero | 450 |
| 17. Gli altri mezzi di prova (atipici)  | 451 |

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

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Premesse   | 453 |
| 2. Profili formali: la formazione della decisione                 | 455 |
| 3. La deliberazione   | 458 |
| 4. Profili sostanziali: la formulazione del giudizio              | 461 |
| 5. Graduazione, accorpamento e assorbimento dei motivi di ricorso | 465 |
| 6. Valutazione delle prove e libero convincimento                 | 469 |
| 7. La regola del giudizio   | 472 |
| 8. Valutazione del comportamento processuale delle parti          | 473 |

### Capitolo 3

#### *Le impugnazioni*

##### Sezione prima: *L'appello (Prof. A. Zito)*

1. Il doppio grado di giurisdizione nel processo amministrativo: le fonti	477
2. Natura e caratteri dell'appello al Consiglio di Stato	479
3. Appello ed effetto devolutivo: le questioni che riemergono nel giudizio	481
4. Le decisioni di primo grado appellabili	483
5. La legittimazione ad appellare, le parti e l'intervento	484
6. La proposizione del ricorso e lo svolgimento del giudizio	485
7. L'appello incidentale	487
8. Le sentenze del giudice di appello	489

##### Sezione seconda: *Le impugnazioni straordinarie contro le decisioni dei giudici amministrativi (Prof.ssa M. D'Orsogna)*

1. La revocazione: nozione	491
2. I casi di revocazione	491
3. Le decisioni revocabili	497
4. I termini e la proposizione del ricorso	498
5. Il giudizio di revocazione	499
6. L'opposizione di terzo: nozione	502
7. I soggetti legittimati; le sentenze opponibili; il giudice competente e i termini per la proposizione del ricorso	503
8. Lo svolgimento del giudizio	508

##### Sezione terza: *La risoluzione delle questioni di giurisdizione (Prof.ssa C. Cacciavillani)*

1. Le questioni di giurisdizione e la loro decisione	510
2. L'accertamento sulla sussistenza della giurisdizione. Il ruolo delle Sezioni Unite della Corte di cassazione	518
3. La trafila delle impugnazioni	521
4. La trasmigrazione (la c.d. <i>translatio iudicij</i> ) del processo dall'uno all'altro plesso giurisdizionale	525
5. Il regolamento preventivo di giurisdizione	528
6. I casi di ricorribilità in Cassazione "in ogni tempo"	530

pag.

**Capitolo 4*****La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo*****Sezione prima: *Sospensione e interruzione (Prof.ssa A. Iacopino)***

- |                   |     |
|-------------------|-----|
| 1. La sospensione | 531 |
| 2. L'interruzione | 536 |

**Sezione seconda: *Estinzione del processo (Prof.ssa A. Iacopino)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Le cause di estinzione: premessa                      | 539 |
| 2. La rinuncia al ricorso                                | 540 |
| 3. La perenzione (o abbandono) del ricorso               | 541 |
| 4. La mancata riassunzione o prosecuzione del processo   | 543 |
| 5. La cessazione della materia del contendere            | 544 |
| 6. La carenza sopravvenuta di interesse                  | 545 |
| 7. Forma e rito per l'estinzione e per l'improcedibilità | 546 |

**Capitolo 5*****I riti compatti*****Sezione prima: *Il rito immediato (Prof. N. Paolantonio)***

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La decisione semplificata                               | 547 |
| 2. Definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare | 549 |

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

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La riduzione alla metà dei termini processuali       | 551 |
| 2. Ragioni di una disciplina acceleratoria              | 552 |
| 3. Ambito oggettivo di applicazione del rito abbreviato | 553 |
| 4. Disciplina positiva del rito abbreviato              | 559 |

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

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La disciplina processuale di cui al Codice dei contratti pubblici e del Codice processuale amministrativo | 561 |
| 2. Il regime processuale   | 563 |
| 3. L'inefficacia del contratto stipulato in esito all'annullamento dell'aggiudicazione                       | 569 |
| 4. Le sanzioni alternative alla dichiarazione di inefficacia del contratto                                   | 572 |
| 5. Tutela in forma specifica e per equivalente   | 573 |

## 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 e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale | 575 |
| 2. Il ricorso per l'accesso   | 578 |
| 3. Il ricorso avverso il silenzio   | 584 |

#### Sezione seconda: *I riti elettorali* (Prof. F. Vetrò)

- |                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 1. I riti elettorali                  | 587 |
| 2. Il rito elettorale "ordinario"     | 588 |
| 3. Il rito elettorale "straordinario" | 594 |

## Capitolo 7

### *Altri processi amministrativi*

#### Sezione prima: *Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP) come giudice di interessi legittimi* (Prof. S.S. Scoca)

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Nascita ed evoluzione del giudice specializzato in materia di acque pubbliche                                | 601 |
| 2. Istituzione e cognizione dei TRAP e del TSAP   | 606 |
| 3. La cognizione dei Tribunali delle acque pubbliche limitata a categorie di controversie sulle acque pubbliche | 611 |
| 4. Il processo avanti al TSAP come giudice in unica istanza   | 614 |
| 5. Alcune questioni aperte: l'adeguamento della disciplina del r.d. n. 1775/1933 alle evoluzioni normative      | 624 |

#### Sezione seconda: *La giustizia sportiva* (Prof. M.R. Spasiano)

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il complesso problema del rapporto tra giustizia sportiva e giustizia statale                                  | 626 |
| 2. Linee di fondo del Codice della Giustizia Sportiva   | 630 |
| 3. Principi e fondamenti della legge 17 ottobre 2003, n. 280  | 631 |
| 4. Delle sentenze della Corte costituzionale nn. 49/2011 e 160/2019 e del "giudice amministrativo dimezzato"      | 634 |
| 5. L'orientamento della Corte di giustizia europea e le modifiche introdotte dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 | 637 |

## Parte 6

### *Giudicato ed ottemperanza*

#### Capitolo 1

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

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Efficacia ed effetti delle sentenze                                     | 641 |
| 2. Giudicato formale e giudicato sostanziale                               | 644 |
| 3. Giudicato parziale, giudicato interno e giudicato implicito             | 652 |
| 4. Limiti oggettivi e soggettivi del giudicato nel processo amministrativo | 658 |

#### Capitolo 2

##### *Il giudizio di ottemperanza (Prof. R. Dipace)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il giudizio di ottemperanza e la sua funzione. La natura giuridica del giudizio di ottemperanza | 661 |
| 2. Ambito applicativo del giudizio di ottemperanza   | 664 |
| 2.1. Le sentenze e provvedimenti equiparati del giudice amministrativo                             | 664 |
| 2.2. Le decisioni non suscettibili di ottemperanza   | 666 |
| 2.3. Le sentenze del giudice ordinario   | 667 |
| 2.4. I lodi arbitrali  | 668 |
| 2.5. Le sentenze dei giudici speciali  | 669 |
| 3. L'ottemperanza di chiarimenti   | 669 |
| 4. I presupposti e l'oggetto dell'ottemperanza   | 670 |
| 5. Ottemperanza e risarcimento del danno   | 673 |
| 6. La procedura: il giudice competente   | 674 |
| 6.1. Legittimazione attiva e passiva   | 675 |
| 6.2. Termine di proposizione dell'azione   | 676 |
| 6.3. Il procedimento in camera di consiglio  | 677 |
| 7. Le decisioni del giudice dell'ottemperanza  | 677 |
| 8. Il commissario <i>ad acta</i>   | 679 |
| 9. Le penalità di mora   | 683 |
| 10. Le impugnazioni  | 685 |

## Parte 7

### *La tutela non giurisdizionale*

#### Capitolo 1

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

1. Considerazioni introduttive	689
2. Quadro normativo	690
3. Tipologia dei ricorsi, forma e contenuto	693
4. Il ricorso gerarchico	695
5. I rapporti con il ricorso giurisdizionale	698
6. Gli atti impugnabili	699
7. Il procedimento	700
8. La decisione	703
9. Il silenzio rigetto	705
10. Il ricorso gerarchico improprio	706
11. Il ricorso in opposizione	708

#### Capitolo 2

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

1. Premessa	711
2. Natura giuridica	713
3. Ambito di esperibilità e suoi presupposti	716
4. La proposizione	719
5. La trasposizione in sede giurisdizionale	721
6. L'istruttoria e il parere del Consiglio di Stato	723
7. La decisione	725
8. Il ricorso per l'ottemperanza	726
9. Le misure cautelari	729
10. Le questioni di pregiudizialità comunitaria e di legittimità costituzionale	729
11. La revocazione	731
12. L'impugnabilità	732

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

1. L'evoluzione del sistema delle tutele verso forme di "giustizia alternativa"	735
2. Gli strumenti di ADR in Europa	736
3. Strumenti precontenziosi e poteri delle parti e del terzo	739
4. Gli strumenti di giustizia alternativa nell'ordinamento italiano	741
5. Giustizia alternativa e pubblica amministrazione	742
6. Le controversie in materia di lavoro. Dalla obbligatorietà alla facoltatività della conciliazione	745
7. Le controversie in materia di contratti pubblici	748
8. Gli strumenti di soluzione precontenziosa amministrati (da un soggetto pubblico)	753
9. Le controversie in materia di telecomunicazioni	754
10. L'arbitrato in materia sportiva: cenni e rinvio	756
 <i>Indice analitico</i>	 757

