

PIANO DELL'OPERA

PARTE I

IL GIUDICE SPECIALE

- CAPITOLO I *Nozioni introduttive*
CAPITOLO II *Perché abbiamo un giudice speciale*
CAPITOLO III *Quanto è speciale il giudice amministrativo*

PARTE II

LA GIURISDIZIONE

- CAPITOLO IV *Quando si va davanti al giudice amministrativo*
CAPITOLO V *Di che tipo è la giurisdizione amministrativa*

PARTE III

VERSO LA CIVILIZZAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

- CAPITOLO VI *Come deve essere il processo secondo i principi*
CAPITOLO VII *Come è il processo*

PARTE IV

OLTRE IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO VIII *Dove si incontrano le particolarità della giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*

CAPITOLO IX *Quali sono i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale*

INDICE

	<i>pag.</i>
PREFAZIONE ALLA QUINTA EDIZIONE	XIX
PREFAZIONE ALLA QUARTA EDIZIONE	XXI

PARTE I IL GIUDICE SPECIALE

CAPITOLO I NOZIONI INTRODUTTIVE

1. La giustizia amministrativa: definizione; rapporto con il diritto amministrativo sostanziale e con il diritto processuale amministrativo 3
2. I confini della giustizia amministrativa e il principio di legalità 5

CAPITOLO II PERCHÉ ABBIAMO UN GIUDICE SPECIALE

Sezione I

PREMESSE STORICO-CONCETTUALI

1. Considerazioni introduttive 9

	<i>pag.</i>
2.1. La separazione dei poteri nel passaggio dall'Antico Regime allo Stato liberale. Potere esecutivo e potere legislativo	11
2.2. La doppia anima dello Stato liberale	13
2.3. La magistratura	15
3. Il contenzioso amministrativo negli Stati preunitari	18

Sezione II

LA LEGGE DI ABOLIZIONE DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

1. La legge 20 marzo 1865, n. 2248 e i suoi allegati	21
2. L'allegato D	22
3. L'allegato E	23
4. L'art. 2 e i limiti esterni della giurisdizione	25
5. L'art. 3 e gli "affari" attribuiti alle autorità amministrative	28
6. L'art. 4 e i poteri di decisione del giudice ordinario	30
7. L'art. 5 e la <i>disapplicazione</i> del provvedimento amministrativo	34

Sezione III

DALL'ISTITUZIONE DELLA IV SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. L'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato e la natura originaria del nuovo organo	39
2. La forma dell'atto introduttivo del giudizio: il ricorso	41
3. L'interesse d'individui o di enti morali giuridici	44
4. La natura giurisdizionale della IV sezione	46
5. Le tappe successive fino all'avvento della Costituzione repubblicana	48

CAPITOLO III

QUANTO È SPECIALE IL GIUDICE AMMINISTRATIVO

1.	Premessa	51
2.	Indipendenza, terzietà e imparzialità	52
3.	Il giudice amministrativo e il rinvio alla legge ordinaria	55
4.	L'ordinamento della giurisdizione amministrativa e, in particolare, la nomina a consigliere di Stato	57
5.	La doppia funzione del Consiglio di Stato	60
6.	Gli incarichi extragiudiziari	64
7.	I Tribunali amministrativi regionali	66
8.1.	Il ricorso in Cassazione	68
8.2.	"I soli motivi inerenti alla giurisdizione"	71
9.	Modelli a confronto	74

PARTE II

LA GIURISDIZIONE

CAPITOLO IV

QUANDO SI VA DAVANTI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

Sezione I

IL RIPARTO DELLA GIURISDIZIONE

1.	La giurisdizione e il suo riparto: considerazioni introduttive. In particolare, l'identificazione della domanda	81
2.	I criteri storicamente affermatasi: in particolare, il <i>petitum</i> e la <i>causa petendi</i>	85
3.	La trasformazione dei diritti soggettivi in interessi legittimi di fronte all'esercizio del potere discrezionale	88
4.	Le teorie volte a distinguere i diritti soggettivi dagli interessi legittimi. In particolare, la carenza e il cattivo esercizio del potere	90

	<i>pag.</i>
5. Norme di azione e norme di relazione	92
6. Il problema degli atti vincolati. In particolare, il criterio dello scopo	94
7. Costitutività degli effetti e costitutività della fattispecie	95

Sezione II

LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

1. Le origini	99
2. L'evoluzione	101
3. L'estensione delle materie	105
4. Le contraddittorie interpretazioni della Corte costituzionale	107
5. L'estensione della giurisdizione esclusiva nel c.p.a.	109

CAPITOLO V

DI CHE TIPO È LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

1. Giurisdizione di legittimità, esclusiva, di merito: relitti?	113
2. La giurisdizione di legittimità	114
3. La giurisdizione esclusiva	116
4. La giurisdizione di merito	118
5. L'atto politico	123

PARTE III

VERSO LA CIVILIZZAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO VI

COME DEVE ESSERE IL PROCESSO SECONDO I PRINCIPI

1. Premessa	127
-------------	-----

	<i>pag.</i>
2.1. Il diritto di azione e i suoi corollari; in particolare, l'art. 24 Cost.	129
2.2. In particolare, l'art. 113 Cost.	132
3. I principi (procedurali) del giusto processo	136
4. I principi "generali" secondo il Codice del processo amministrativo	141
5. Altri principi desumibili dal Codice o comunque applicabili	143
6. Il rinvio esterno	147

CAPITOLO VII

COME È IL PROCESSO

Sezione I

LE CONDIZIONI DELL'AZIONE

1. Considerazioni introduttive	149
2.1. La legittimazione a ricorrere	152
2.2. La qualificazione e la differenziazione dell'interesse tra fatto e diritto. In particolare, la <i>vicinitas</i>	156
3. La legittimazione <i>ex lege</i>	159
4. L'azionabilità degli interessi diffusi (e collettivi)	163
5. L'azione popolare	166
6. L'interesse al ricorso	168

Sezione II

LE AZIONI DI COGNIZIONE E LA SODDISFATTIVITÀ DELLA DECISIONE (L'EVOLUZIONE DELL'INTERESSE LEGITTIMO)

1.1. Considerazioni storiche e introduttive: sulle azioni di cognizione in generale	172
1.2. Sull'azione e sul processo di annullamento sino alla soglia del nuovo millennio	176
1.3. Sulla disciplina codicistica delle azioni e sul suo rapporto con l'interesse legittimo	181

	<i>pag.</i>
1.4. Tipicità o atipicità delle azioni?	184
1.5. In particolare, l'azione di mero accertamento	186
1.6. Il divieto per il giudice di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati	188
2.1. L'azione avverso il silenzio	189
2.2. L'azione avverso il silenzio nelle fattispecie di s.c.i.a.	194
3.1. L'azione di condanna al rilascio del provvedimento richiesto: in caso di silenzio	197
3.2. L'azione di condanna al rilascio del provvedimento richiesto: in caso di diniego	203
4.1. L'azione di annullamento (e l'oggetto della tutela)	206
4.2. Il giudicato a formazione progressiva e il c.d. <i>one shot</i> temperato	211
4.3. Il giudizio sul rapporto in senso dinamico (e l'interesse legittimo pretensivo come diritto all'ottenimento del provvedimento favorevole)	213
4.4.1. L'azione di condanna al <i>facere</i> in presenza di potere discrezionale: l'interesse legittimo come credito della <i>chance</i> legale	217
4.4.2. La previsione dell'azione, la preclusione del dedotto e del deducibile e il carattere satisfattivo della sentenza	221
4.5. L'annullamento non pronunciabile	225
4.6. La preclusione procedimentale	230
5.1. L'azione di condanna al risarcimento per equivalente: in particolare, tipi e termini	234
5.2. La liquidazione del danno e l'esclusione del risarcimento	237
5.3. La natura della responsabilità	240
5.4. Il bene risarcito	243
5.5. L'accertamento della illegittimità in via principale	249
6. L'azione di nullità	250

Sezione III

L'ISTRUTTORIA

1. Considerazioni preliminari: l'attività istruttoria e i fatti rilevanti	254
---	-----

	<i>pag.</i>
2. L'onere di allegare i fatti	256
3. L'onere della prova	261
4. I fatti che non necessitano di prova. In particolare, l'onere di contestazione	266
5. I mezzi di prova	268
6. Le modalità di svolgimento dell'istruttoria e la valutazione delle prove	273

Sezione IV

LA TUTELA CAUTELARE

1. Funzione, caratteristiche generali e presupposti della tutela cautelare	276
2.1. I contenuti dei provvedimenti cautelari e i rapporti tra la strumentalità e l'anticipazione	279
2.2. Le singole misure cautelari. I rapporti tra strumentalità e anticipazione nelle ordinanze propulsive	281
3.1. Le tipologie procedurali della tutela cautelare. La misura collegiale	286
3.2. La misura cautelare monocratica	287
3.3. La misura cautelare <i>ante causam</i>	288
4. Il c.d. merito veloce e la sentenza in forma semplificata	289
5. L'appellabilità delle ordinanze cautelari	290

Sezione V

LA TUTELA ESECUTIVA

1.1. Considerazioni preliminari: sull'esecuzione della sentenza del giudice amministrativo e sul giudizio di ottemperanza	291
1.2. Sul rito speciale avverso il silenzio; sulle modalità di anticipazione dell'esecuzione; sulle misure coercitive indirette; sull'esecuzione delle misure cautelari	294
2. Il problema della separazione dei poteri	297
3.1. La natura esecutiva o anche cognitoria del giudizio	301

	<i>pag.</i>
3.2. La c.d. ottemperanza informativa; l'azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza e quella di risarcimento dei danni connessi all'impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato o alla sua violazione o elusione	304
4. I presupposti del giudizio di ottemperanza	305
5. I poteri del giudice dell'ottemperanza	307
6. L'introduzione e lo svolgimento del giudizio di ottemperanza	308
7. Il regime degli atti emanati dal commissario <i>ad acta</i>	311
 <i>Bibliografia</i>	 313

PREFAZIONE ALLA QUINTA EDIZIONE

La quinta edizione di queste “Lezioni” si amplia, in particolare, nella specifica considerazione dell’istruttoria processuale, della tutela cautelare e del giudizio di ottemperanza. Entrano in campo anche le prassi del giudice amministrativo. Si rafforza al tempo stesso per lo studente che si avvia allo studio della giustizia amministrativa l’opportunità, se non proprio la necessità, di conoscere previamente gli istituti basilari del processo civile.

Per la piena comprensione del processo amministrativo, tuttavia, mancano ancora alcuni capitoli: essenzialmente, quelli dedicati allo svolgimento del processo di primo grado e alle impugnazioni.

In un corso di insegnamento universitario a questi temi (e ad altri ancora non adeguatamente trattati) possono in ogni caso supplire le lezioni frontali e le esercitazioni.

Anche in questa edizione si è scelto di non ricorrere a corsivi, neretti, tioletti a margine, evidenziazioni in genere, sul presupposto (nella convinzione) che l’apprendimento sia più efficace lasciando allo studente il compito di selezionare o enucleare i passaggi fondamentali, in termini tematici e/o argomentativi, del testo.

Del pari si è cercato, almeno fin dove è possibile, di evitare ripetizioni di nozioni e di concetti.