

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Claudio MIGNONE

SUMARIO: I. *El significado de la expresión “justicia administrativa”*. II. *Los orígenes del sistema italiano de justicia administrativa*. III. *La introducción de la justicia administrativa y las sucesivas etapas del sistema*. IV. *La actual estructura de la justicia administrativa*. V. *La pluralidad de las jurisdicciones y los criterios de repartición*. VI. *Caracteres del proceso ante el juez ordinario en las controversias administrativas*. VII. *El proceso ante los jueces administrativos: consideraciones introductorias*. VIII. *Los despachos judiciales en la jurisdicción administrativa y la repartición de competencias*. IX. *Las partes en el proceso administrativo*. X. *Las acciones propuestas*. XI. *La introducción del juicio y las medidas cautelares*. XII. *La modificación de la demanda*. XIII. *El desenvolvimiento del proceso y de la instrucción*. XIV. *La decisión de la causa*. XV. *Las impugnaciones*. XVI. *La cosa juzgada y su ejecución*. XVII. *Los recursos administrativos*. XVIII. *El arbitraje en las controversias con la administración pública*. XIX. *Bibliografía*.

I. EL SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “JUSTICIA ADMINISTRATIVA”

Por “justicia administrativa” se entiende el conjunto de los medios a utilizar cada vez que se pretende interponer un recurso contra una administración, aseverando haber sido lesionado —por obra de esta— en una situación subjetiva protegida por el ordenamiento jurídico.

La instauración de la controversia da lugar a un procedimiento que, no obstante que tenga siempre naturaleza contenciosa (en cuanto está dirigido a resolver una controversia), puede ser jurisdiccional o no jurisdiccional.

Es “jurisdiccional” (o “judicial”) si el mecanismo utilizado es un “proceso” y el órgano decisor es un juez en sentido estricto, así calificado por las normas, incluso las constitucionales, tal como en el ordenamiento italiano

definen dicha autoridad (utilizando esencialmente el aspecto de la independencia, determinada por el hecho de que el juez está sujeto “solamente a la ley” y, por lo tanto, a ninguna otra autoridad).

En cambio, se trata de un mecanismo contencioso “no jurisdiccional”, o “no judicial”, si el despacho decisorio no es un juez, en el sentido anteriormente precisado, sino pertenece a la administración, y actúa ya no en un proceso, sino más bien a través de un procedimiento administrativo, que culmina en un acto a su vez impugnable frente al juez por el sujeto que no se considere satisfecho del modo en el cual el litigio haya sido decidido (cuando esto sea posible) por la autoridad administrativa.

Se debe notar que mientras que el remedio judicial no puede ser impedido por la ley, ya que el artículo 24 de la Constitución establece que «todos pueden actuar en juicio para tutelar sus propios Derechos e intereses legítimos», el contencioso administrativo no está garantizado en forma similar, pudiendo ser impedido por la misma ley. Por el contrario, puede también suceder que esta última imponga el experimento del previo recurso administrativo, subordinando a la interposición de este la acción judicial: se habla, en tal caso, de “jurisdicción condicionada”, admisible solamente si el plazo para instaurar el contencioso extrajudicial no convierta excesivamente difícil la posibilidad de invocar la tutela jurisdiccional constitucionalmente garantizada (Corte const., sent. 82/1992 y 276/2000. En la doctrina: Eposito 1963 y 1964, Nigro 1994, Travi).

Aparte esta última hipótesis (que se presenta con escasa frecuencia) los instrumentos mediante los cuales se manifiesta el contencioso administrativo no jurisdiccional (recurso jerárquico, recurso en oposición, recurso atípico, recurso extraordinario) —cuando son utilizables en concreto— son alternativos a la jurisdicción (véase par. XVII).

En cuanto a la tutela precisamente judicial, es necesario hacer presente que esta está encargada, por los litigios denominados “administrativos” (ya que, precisamente, involucran como parte citada un ente público agente en dicha veste, y no como sujeto dotado de autonomía privada —como podría suceder en otros casos—), a una pluralidad de jurisdicciones, según una repartición establecida con base en criterios que se mencionarán a continuación (par. 2 y 5). Dichas jurisdicciones son: la ordinaria, la administrativa, la contable, la tributaria, a las cuales se agregan ulteriores jueces especiales, a los cuales se hará una rápida mención sucesivamente.

Entonces, si la “justicia administrativa” es identificable, en el modo que se ha señalado, a través de los remedios contenciosos anteriormente recordados, enucleados con relación al órgano llamado a decidir la controversia, y al tipo de procedimiento por este empleado, resulta que esta comprenda

ya sea formas jurisdiccionales, ya sea formas alternativas a la jurisdicción. Sin embargo, si bien el ordenamiento jurídico italiano prevea que a estas segundas sean adscribibles (desde el punto de vista clasificatorio) también los arbitrajes, la cultura jurídica todavía no ha llegado a enmarcar las modalidades de la composición arbitral de los litigios dentro del concepto de “justicia administrativa”, no solo cuando los árbitros son sujetos particulares, sino también en cuanto la resolución de la controversia es encargada a un sujeto público.

Prescindiendo de la denominada actitud cultural y de costumbre, es claro que, si por “justicia administrativa” se quisiera entender el conjunto de los instrumentos previstos por el ordenamiento para resolver los litigios con la administración, también el arbitraje hace parte del alcance de la noción. Tanto más que, aunque desde no hace mucho tiempo está permitido expresamente por la Ley (véase par. XVIII), más allá de ser ahora mencionado en el código de procedimiento administrativo (artículo 22) entrado en vigor en septiembre de 2010.

Una vez delimitado de este modo el concepto de “justicia administrativa”, se puede pasar a ver cómo se ha formado históricamente el sistema (véase cap. 1). En efecto, los orígenes de este deben ser subrayados; de otro modo, sería difícil comprender su actual estructura.

II. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA ITALIANO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Italia ha conseguido la unidad estatal en 1861, como consecuencia de la extinción de siete Estados precedentes, uno de los cuales (el Reino de Cerdeña, que comprendía además de la isla homónima también el Piemonte, la Liguria y una pequeña parte de la actual Francia), regido por la monarquía sabauda, había sufrido, más que otros, la influencia predominante del ordenamiento francés, sobre todo a partir del periodo napoleónico, y precisamente en el sector de aquella que hoy llamamos “justicia administrativa” (S. Romano).

Entonces, uno de los pilares jurídicos de la Francia posrevolucionaria era el principio de la división de los poderes, que se manifestaba también mediante el impedimento para el juez, de interferir en la acción la administración sobre aquellos actos que no eran controlados y mucho menos anulables por el Poder Judicial (P. Delvolvé).

Otro pilar del ordenamiento liberal posrevolucionario francés era el reconocimiento de los “derechos” (en sentido lato) de los “ciudadanos”, precisamente en contraste con la ausencia sustancial de estos, frente al poder

soberano, en el precedente periodo del absolutismo. El compromiso entre las dos exigencias (reconocimiento de “derechos” también hacia el “Poder Ejecutivo” y prohibición al juez, de controlar el ejercicio de este último) fue encontrado en la creación de un aparato de órganos, pertenecientes más bien al denominado “Ejecutivo”, pero tales de aparecer, respecto a este, en parte de manera diferenciada. Esto se obtuvo a través de la separación entre los órganos administrativos de gestión (normalmente determinados) y aquellos (normalmente colegiales) encargados de decidir las controversias.

En efecto, el contencioso fue encargado, en la sede central, al Consejo de Estado, y, en la sede local, a los consejos de prefectura (uno por cada departamento); dichos órganos se expresaban solamente en sede de consulta, correspondiendo al titular del poder administrativo la asunción de la decisión formal, al menos hasta que, a partir de 1872, no fue introducido el sistema de la decisión directa por obra de dichos órganos colegiales (Mazzarolli 2005).

El Reino de Sardeña, que como se mencionaba anteriormente imitó el sistema francés, instituyó con un real decreto de 1831 el Consejo de Estado, el cual tenía funciones también en el contencioso administrativo —si bien meramente consultivas— transformándose luego en órgano de decisión en 1859. En el mismo año fueron constituidos también órganos colegiales, con funciones decisorias, en las prefecturas. Las decisiones de estos “consejos” locales eran apelables frente al Consejo de Estado, que, en otras materias, poseía competencias de primer y único grado. Los órganos, en su conjunto, venían llamados “tribunales del contencioso administrativo”, y eran considerados, durante aquel tiempo, como verdaderos y reales jueces, si bien —según la visual contemporánea— ellos no poseyesen aquella naturaleza de órganos “sujetos solamente a la ley” que, según la Constitución vigente (artículo 101.2), caracteriza obligatoriamente a cada juez en sentido propio.

Acaecida la proclamación del reino de Italia en 1861, se procedió a la adopción de las leyes de uniformidad del ordenamiento jurídico, mediante la adopción de códigos válidos en todo el territorio nacional y, en todo caso, leyes idénticas, idóneas para superar aquella en vigor en los estados existentes antes de la unificación: estados que poseían también sus sistemas propios de resolución de las controversias administrativas. Esto sucedió con la Ley del 20 marzo de 1865, n. 2248, compuesta por seis textos diferentes (dichos “anejos”), uno de los cuales (anexo E) estaba dirigido específicamente a reordenar el contencioso con la administración pública.

A la época, los litigios entre los particulares eran resueltos por los jueces ordinarios “civiles”, constituyendo un orden separado del Poder Ejecutivo y a su vez agrupables bajo la noción de Poder del Estado (el Poder Judicial,

precisamente). Entonces el debate desplegándose en sede doctrinal y política se articuló entre dos polos: por un lado se abrió paso a la idea de que solo el ordinario civil fuera un verdadero y real juez, siendo verdaderamente “independiente” de los otros poderes; por otro lado, se consideraba que la atribución, con ley, de poderes a las administraciones públicas —siendo finalizada al cuidado de intereses de la comunidad— impidiera refugar verdaderos y reales derechos subjetivos en la administración.

Un primer resultado de dicha concepción fue que los denominados “tribunales ordinarios del contencioso administrativo” fueron abolidos, porque, siendo enmarcados en el Poder Ejecutivo, no eran considerados independientes.

Consecuentemente, sus atribuciones habrían debido pasar a los tribunales ordinarios civiles; pero dicho pasaje integral de competencia se oponía a la tesis ahora evocada: la que impedía configurar como derechos de tutelar en sede judicial los intereses vinculados al ejercicio de los poderes que la ley asignaba a la administración pública.

La evocada Ley de 1865, que es fundamental para entender el sistema de justicia administrativa hasta ahora vigente en Italia, optó por la siguiente solución: al juez ordinario civil le viene atribuida la tutela jurisdiccional solamente de los derechos (entendidos en sentido propio) llamados, en la terminología de la época, “derechos civiles y políticos”. Estos últimos eran garantizados por sí mismos y, frente a ellos, también el poder administrativo debía detenerse.

Las otras pretensiones, o sea, las que el administrado podía ostentar frente al ejercicio (hipotéticamente ilegítimo) del poder administrativo no poseían tutela jurisdiccional. Estas pretensiones, que en todo caso tenían naturaleza de *intereses*, y no la de *derecho*, habrían sido llamadas posteriormente “intereses legítimos”, como sucede hasta hoy en día.

Siendo desconocida para ellos la tutela jurisdiccional, solamente era posible el recurso en vía jerárquica al órgano administrativo superior y, una vez probada esta, el recurso extraordinario al rey. Luego, el recurso era el único posible, si se impugnaba el acto por un órgano administrativo apical, o en todo caso no insertado en una jerarquía.

El punto de llegada de la reforma presentó un aspecto de paradoja: era cierto que los “derechos subjetivos” eran tutelados frente a un juez dotado de efectiva independencia del Poder Ejecutivo; sin embargo, los intereses legítimos resultaban completamente bajo el dominio de este último, no pudiendo los mismos ser protegidos (como sucedía antes de 1865) frente a los “tribunales ordinarios del contencioso administrativo”, los cuales, aunque enmarcados en la administración gubernamental, se presentaban por lo

menos como órganos funcionalmente separados de la misma. Para satisfacer la pretensión de justicia no podía bastar el recurso extraordinario al rey, sino más bien un parecer previo decidido por el Consejo de Estado, pero luego de un procedimiento inductorio arbitrariamente conducido por el Ministerio competente en la materia.

A lo anterior se deben agregar dos observaciones: la primera se refiere a algunas disposiciones particulares de la Ley de 1865, propuestas por el Legislador para limitar los poderes del juez ordinario en las controversias que implicaban a la administración pública; la segunda se refiere a la actitud cultural asumida por la doctrina y por la misma jurisprudencia en la interpretación limitante de la mencionada Ley (M. S. Giannini).

Con relación a las normas, el legislador de 1865, siempre dominado por la idea de evitar intromisiones del Poder Judicial en los asuntos la administración, previó que los tribunales ordinarios pudieran más bien examinar el acto administrativo que conlleve lesiones del derecho, pero limitándose a juzgar sus efectos, sin poder anular el acto, siendo permitido únicamente a los tribunales “desaplicar” el mismo, si fuera considerado ilegítimo; es decir, resolver la controversia como si el acto no existiera.

A su vez, la mencionada “actitud cultural” significó que la Ley 1865, pasible de diferentes interpretaciones, soportó la más reductiva; en el sentido de que se consideró que, frente a las resoluciones administrativas, el derecho subjetivo degradara a interés legítimo, salvo en pocos casos (elaborados por los mismos interpretes), en los cuales el derecho no perdía su propia naturaleza.

Así, por ejemplo: es muy cierto que la propiedad es un derecho subjetivo, pero si el órgano administrativo competente adopta una resolución de expropiación por utilidad pública en los casos previstos por la ley, el derecho se transforma en interés legítimo, con la consecuente imposibilidad de recurrir al juez. Esta subsistía solamente si la administración pretendía expropiar en los casos en los cuales la ley no le otorgaba el poder, ya que, ante la carencia de este, el derecho subjetivo quedaba intacto. En cambio, si el poder resultaba previsto por la ley, pero concretamente era mal ejercido, el juez era desprovisto de jurisdicción.

Las consideraciones apenas hechas, aunque por rápidas alusiones, subrayan, cual sea el criterio (tal vez el más utilizado, al lado de otros que en esta sede no puedo exponer) que todavía hoy en día se observa para distinguir el derecho subjetivo del interés legítimo: existe el primero si la administración pública pretende ejercer un poder que no posee (en cuanto la ley no lo prevé); existe el segundo si la ley atribuye más bien el poder al órgano administrativo, pero este lo ejerce “mal”, es decir, ilegítimamente.

Entonces, la interpretación restrictiva anteriormente recordada venía a afirmarse precisamente en aquellos años, en los cuales, como consecuencia del rápido aumento de las funciones públicas, se multiplicaban el número de las resoluciones administrativas adoptadas. Lo anterior implicaba cada vez más violaciones de las situaciones subjetivas de los administrados, de este modo impedidos de la posibilidad de invocar la tutela jurisdiccional, desde el momento en que tales situaciones subjetivas casi siempre eran calificadas como “intereses legítimos”, de defender, con escaso resultado, solamente mediante la instauración del contencioso administrativo “no judicial”.

De este modo se formó una corriente doctrinal que consideraba el sistema de la justicia administrativa, introducido con la Ley de 1865, totalmente insatisfactorio. Las críticas llevaron a un amplio debate, que derivó en la Ley de 1889-1890 (Paolantonio).

III. LA INTRODUCCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LAS SUCESIVAS ETAPAS DEL SISTEMA

Dos leyes aprobadas en el bienio 1889-1890 tuvieron el objetivo de asignar un juez a los intereses legítimos, quedando firme la opción que no pudiera coincidir en el juez ordinario. El objetivo se logró mediante la creación de la cuarta sección del Consejo de Estado (L. 31.3.1889, n. 599), quedando las anteriores tres dotadas solamente de funciones consultivas. A dicha sección le era otorgado el poder de anular el acto administrativo impugnado, si era considerado legítimo porque afectado por uno o más vicios denominados: violación de ley, incompetencia, exceso de poder. En 1890 se instituyeron, como jueces de primera instancia en cada provincia, las juntas provinciales administrativas, con competencia para juzgar las impugnaciones propuestas contra los actos de los entes locales, con la posibilidad de apelar sucesivamente ante el Consejo de Estado (L. 1.5.1890, n. 6837).

Los elementos hasta ahora proporcionados pueden ser completados con una rápida enunciación de las etapas sucesivas a través de las cuales ha pasado el sistema italiano de la justicia administrativa.

A la única sección jurisprudencial del Consejo de Estado se han agregado otras dos (la quinta y la sexta). Dicho órgano puede además juzgar en sesión plenaria (cuatro jueces para cada sección jurisdiccional más el presidente); esto sucede cuando la controversia de resolverse es considerada particularmente compleja, o subsiste el conflicto de jurisprudencia entre las secciones.

Además, a partir de 1907 (Ley 62 del 7 de marzo) el Consejo de Estado y, hoy en día, también los tribunales administrativos regionales (TAR),

poseen las denominadas “jurisdicción de mérito”, con la cual —pero solamente en los casos previstos por la ley, que no son numerosas— el juez verifica si el acto administrativo (legítimo o ilegítimo que este sea) es inoportuno, o, mejor dicho, no responde al interés público, pudiendo la administración efectuar una mejor elección. En estos casos se dice que la ley protege también el interés “simple” del administrado (U. Pototschnig).

En 1923 (Ley 2840 del 30 de diciembre) se verificó un ulterior evento normativo de notable importancia. Fue introducida la denominada “jurisdicción exclusiva”: en algunas materias indicadas taxativamente por la ley, el juez administrativo decide las controversias, entre los particulares y la administración, que se refieran a lesiones de derechos subjetivos. En dichas materias, entonces, el juez ordinario carece de jurisdicción (Domenichelli 1988, A. Romano, Vipiana 1991).

Puede suceder, efectivamente, que una misma persona sea titular de derechos subjetivos e intereses legítimos vinculados entre ellos mismos. Por ejemplo, un empleado público, lesionado por una resolución administrativa relativa a su carrera (interés legítimo) y a la posición patrimonial por haber recibido un sueldo inferior al que le correspondía (derecho subjetivo de crédito).

Otro ejemplo en las materias de los servicios públicos, de la urbanística, de los contratos de licitación de obras públicas. En todos estos casos la *attività autoritativa* la administración se flanquea a la actividad paritaria, dentro la cual la misma, no obstante estar en conexión con la primera, está involucrada en relaciones susceptibles de involucrar la lesión de los derechos subjetivos. Si luego, siempre ante casos particulares, la ley permite al juez evaluar también la oportunidad del actuar administrativo, la jurisdicción sirve para proteger en contemporánea derechos subjetivos, intereses legítimos, intereses simples.

IV. LA ACTUAL ESTRUCTURA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En los años cuarenta del siglo pasado se presentaba todavía, en los términos descritos anteriormente, el sistema mediante el cual el ordenamiento italiano regulaba la resolución de los litigios entre los particulares y la administración (veremos las “controversias administrativas”), repartidas esencialmente entre el juez ordinario y el juez administrativo. Subsistían, y continúan a subsistir, también algunos jueces especiales, sobre los cuales nos referiremos más adelante.

La Constitución republicana, que entró en vigor el 1o. de enero de 1948, ha admitido prácticamente la “lógica” de dicho sistema, limitándose a fijar algunas normas generales y dejando intacta ya sea la repartición entre las dos jurisdicciones generales, fundada en la distinción entre derechos e intereses, ya sea la hipótesis de la jurisdicción exclusiva, ya sea la posibilidad de demandar controversias particulares a la competencia de los jueces especiales (artículos 24, 102, 103, 111, 113).

Una novedad es identificada por el artículo 125, que ha previsto la institución de los tribunales administrativos en cada región, como jueces de primera instancia. Ellos han sido creados solamente con la L. 6.12.1971, n. 1034, después que la Corte Constitucional había declarado no conforme a la Constitución las leyes que regulaban las juntas provinciales administrativas /y a otros jueces especiales) por carencia del requisito de independencia del Poder Ejecutivo (sentencias 55/1966, 30/1967, 33/1968, 49/1968).

En los debates sobre el tema que en el curso de los años se han dado, ninguno jamás ha dudado de la parcial inadecuación de las normas sobre el proceso administrativo para dar respuesta a la creciente pregunta de justicia en el conffronte de la administración pública.

Las normas procesales habían permanecido dispersas en una variedad de textos, no siempre coordinados entre sí. Las primeras reglas de procedimiento relativas al Consejo de Estado resalen de 1907 a 1924, y desde entonces han sufrido solo modificaciones parciales e integraciones por obra de la ley estatuida en 1971.

Surgen después reformas procesales de relevancia en 1998 (d.lgs. n. 80) y en el 2000 (l. n. 205), acompañadas de múltiples intervenciones legislativas relativas a sectores singulares.

La idea de una codificación de las reglas del proceso administrativo no es nueva en el ordenamiento italiano; ha estado más veces prospectada en los años pasados, aunque contentativas de reforma que parecían destinadas a tener éxito.

La intervención de codificación responde a varias exigencias: unificar, aclarar y coordinar una serie de normas estratificadas en el tiempo, así como dar real efectividad a la tutela jurisdiccional del ciudadano en el conffronte de los poderes públicos con la emanación, de parte del juez, de pronunciamientos decalrativos, constitutivas y de condena idóneas a satisfacer la pretensión de la parte vencedora.

El código ha sido finalmente amanado con los decretos-ley 2.7.2010, n. 104 y modificado con los decretos ley 15.11.2011, n. 195. Compuesto de 137 artículos, más de 23 artículos (insertos en recintos especiales), incluidas las normas de actuación, transitorias y de abrogación.

V. LA PLURALIDAD DE LAS JURISDICCIONES Y LOS CRITERIOS DE REPARTICIÓN

De lo anterior se deduce que los litigios con la administración están subdivididos entre dos jurisdicciones generales: la ordinaria y la administrativa, quedando una parte que le corresponde a los jueces especiales. Entre estos últimos podemos aquí recordar algunos.

La Corte de Cuentas, con sus articulaciones central y regionales, tiene jurisdicción en las materias de la responsabilidad administrativa y contable de los funcionarios públicos civiles y militares, así como en el “*giudizio di conto*” (es decir, la comprobación de la regularidad de las cuentas de gestión de tesorería o redactadas por los contables), más allá que en los sectores de las pensiones.

Las comisiones tributarias (provinciales y regionales) juzgan las controversias que tienen por objeto la imposición y la exacción de tributos, sea cual fuere el ente impositor.

Existe además el Tribunal Superior de Aguas Públicas, que tiene competencia sobre los actos administrativos que se refieren el uso, el régimen, la concesión de dichos bienes públicos.

Por último, funcionan como jueces algunos colegios profesionales (como el Nacional Forense), los cuales adoptan sentencias en materia disciplinaria como sanciones contra quienes pertenecen a dicha categoría.

Como se aprecia, el ordenamiento de la justicia administrativa en Italia es bastante complejo y articulado en una pluralidad de jurisdicciones. De estas solamente dos son definidas “generales”: la ordinaria y la administrativa; las otras, señaladas por último (Corte de Cuentas, comisiones tributarias, etcétera.), son denominadas “especiales”.

Esto significa que la repartición de la jurisdicción entre los diferentes grupos de jueces esté basada en dos criterios, y que si esta fuera controvertida, la cuestión sea resuelta por la *Corte di cassazione*, la cual, en este caso, funciona como tribunal de los conflictos jurisdiccionales: artículo 111.8, const.; artículos 37, 41, 360, 362, 368, 382 Cod. Proc. Civ. (Cannada-Bartoli 1970, Flore).

Los criterios de repartición son dos: el primero se funda en la diferencia entre derechos subjetivos e intereses legítimos; el segundo, sobre la naturaleza de la materia a juzgarse.

Con relación a la distinción entre situaciones subjetivas, se puede confirmar cuanto hemos mencionado precedentemente: el interés legítimo, a diferencia del derecho, presupone la titularidad de un poder público con relación al administrado. Sin embargo, no siempre es fácil separar concre-

tamente el derecho subjetivo y del interés legítimo, no siendo claras algunas veces la conformación legislativa que disciplina la atribución del poder a la administración y las modalidades o los límites puestos para su ejercicio. La presencia de arbitrariedad en las mismas soluciones ofrecidas por la jurisprudencia, comprendida la de la *Corte di cassazione*, hace muchas veces incierto, y cambiante en el tiempo, la repartición entre las dos jurisdicciones generales (Cerulli Irelli).

En cambio, el criterio basado en la distinción de las materias es de más fácil aplicación, aunque no carente de algunas dificultades: este se usa para distribuir la jurisdicción, ya sea entre el juez ordinario y el juez administrativo cuando al segundo le es atribuida la “jurisdicción exclusiva”, ya sea entre ellos y para todas las otras jurisdicciones (contable, tributaria, etcétera)

Dicho esto, se debe también afirmar que, bajo el aspecto cuantitativo, las controversias que involucran intereses legítimos son más frecuentes, más bien que los derechos subjetivos, así como son bastante numerosas las materias en las cuales el juez administrativo posee jurisdicción exclusiva. El excesivo incremento de dichas materias ha inducido a la Corte Constitucional (sent. 204/2004) a declarar la invalidez de algunas normas legislativas que atribuían al juez administrativo, jurisdicción sobre sectores materiales considerados por la Corte demasiado amplios.

Todo lo anterior nos permite, en una obra que se define de derecho administrativo (incluso el contencioso), toda la justicia administrativa, entendida en su alcance integral.

Sin embargo, se puede agregar que, aun cuando el contencioso se desenvuelva frente al juez ordinario, la normativa aplicable es la del Código procesal civil, salvo algunas reglas específicas sobre las cuales nos detendremos. Con relación a las otras jurisdicciones (contable, tributaria, etcétera), se puede subrayar que no solo se aplican generalmente (salvo disposiciones contenidas en las leyes especiales) las normas del Código procesal civil, ya que la materia es analizada en la relativa disciplina (y no en un curso de derecho administrativo), pero también que, en la visual didáctica italiana, existen disciplinas autónomas que se ocupan de ellas (el derecho procesal tributario, el derecho procesal contable, etcétera).

En conclusión, los párrafos que siguen se limitarán a ofrecer una exposición sumaria de la justicia administrativa, la cual se desenvuelve frente al juez ordinario y al juez administrativo, con mayor atención por el segundo.

Por último, será ofrecido un marco del contencioso no jurisdiccional (el que se desenvuelve frente a la misma autoridad administrativa), junto a referencias sintéticas sobre la modalidad de composición del “litigio administrativo” mediante el arbitraje.

VI. CARACTERES DEL PROCESO ANTE EL JUEZ ORDINARIO EN LAS CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS.

Hemos ya precisado que, por regla, los derechos subjetivos lesionados por la administración reciben tutela por la jurisdicción ordinaria, en el respeto de las reglas que distribuyen la competencia entre las diferentes dependencias judiciales: “*giudice di pace*”, Tribunal, Corte de Apelación, *Corte di cassazione*. Se aplican las disposiciones del Código procesal civil con algunas excepciones y con el agregado de unas reglas fijadas por la Ley de 1865.

Una primera excepción, aunque no la más importante, se refiere a la competencia territorial, en el sentido de que, cuando en primera instancia es competente el tribunal y la parte demandada es una administración, el proceso debe ser radicado, salvo excepciones (por ejemplo, artículo 413, Cod. Proc. Civ.), no en los despachos competentes según las reglas comunes, sino más bien en la sede de la ciudad en la cual existe el despacho de la procuraduría del Estado que defiende en el juicio a la administración estatal (artículo 25 Cod. Proc. Civ.) (A. M. Sandulli 1990).

El artículo 4 de la Ley de 1865 prohíbe al juez ordinario anular o modificar un acto administrativo objeto de la causa que debe decidir. El artículo 113.3 const. asigna a la ley la tarea de determinar cuáles órganos jurisdiccionales pueden anular los actos de la administración, no hace sino confirmar la regla puesta en 1865, si bien autoriza al legislador a conceder también al juez ordinario dicho poder; se trata de casos muy raros (por ejemplo, los actos del estado civil que atribuyen el apellido; aquellos referidos a la inscripción o a la cancelación de los electores en las listas electorales; los actos que irrogan sanciones para los ilícitos que ahora son administrativos pero antes de 1989 eran delitos).

Si es verdad que, por regla general, el juez ordinario no puede remover los actos administrativos, la Ley de 1865 (artículo 5) le impone aplicar estos últimos (comprendidos los reglamentos, considerados actos subjetivamente administrativos, con contenido normativo) solo si son “conformes a las Leyes” (Cannada-Bartoli 1950). Esto significa que él debe desaplicarlos si la conformidad no exista; es decir, cuando verifica ilegalidades. La ilegalidad se debe entender en sentido amplio, porque ella subsiste cada vez que el acto no es conforme al modelo normativo que lo sostiene. Por “desaplicación” se entiende el hecho de que cuando el juez ordinario considera que un acto administrativo es afectado por un vicio de legalidad está obligado a decidir la causa como si el acto no existiera, o sea privándolo de eficacia en el caso concreto. Lo que no impide que la vida del mismo acto continúe fuera de dicho juicio, que este sea impugnado por otros sujetos interesados,

frente al juez administrativo, que sea anulado por el mismo, o por la misma administración, de oficio o como consecuencia de un recurso.

Cabe subrayar que la cuestión no es en todo caso tan simple, ya que, como se ha mencionado anteriormente, si se acoge la tesis según la cual la resolución administrativa adoptada en el ejercicio de un poder existente, pero realizado de manera ilegal, permite configurar solo intereses legítimos, no existe jurisdicción ordinaria, sino jurisdicción administrativa. Deriva que, en la mayoría de las veces, el juez ordinario desaplica los actos administrativos cuando ellos constituyen ya no objeto directo de juicio, sino más bien objeto de examen incidental, como sucede, por ejemplo, cuando se presenta un litigio entre particulares, en el cual uno de ellos funda su propio derecho en una resolución de la administración que la otra parte, y también el juez, consideran ilegal y, por lo tanto, no idóneo a dar fundamento jurídico al mismo derecho (Corte di cass., 17.11.1984, n. 5845).

La prohibición del artículo 4 ha sido muchas veces interpretada como inclusiva de la imposibilidad de pronunciar sentencias que condenen a la administración a establecer actuaciones específicas, ya que esto comportaría una injerencia del juez ordinario en el ejercicio del poder administrativo. Se debe, sin embargo, observar que leyes más recientes y una interpretación jurisprudencial y doctrinal menos fieles a la tradición están reduciendo el alcance de la prohibición. Vale la pena recordar, por ejemplo, una sentencia de la *Corte di cassazione* que, en materia de derechos fundamentales o inviolables (en específico, el derecho a la salud), ha reconocido al juez ordinario el poder de condenar a la administración para que adopte comportamientos idóneos para eliminar el daño causado a la salud de un individuo (Corte di cass. 20.2.1992, n. 2092).

La doctrina contemporánea considera, por último, que sean puestos importantes límites a la ejecución forzada contra la administración, en el sentido de que esta puede tener más bien como objeto el dinero público (salvo algún límite previsto en los casos específicos) y los bienes del patrimonio disponible (sometidos a las normas del derecho común que regulan la propiedad privada), pero no los bienes, como los dominiales, disciplinados por normas de derecho público (Domenichelli 2005, A. M. Sandulli).

Si es verdad que el juez encuentra los límites anteriormente señalados, cuando una administración es parte del proceso, se debe subrayar que la ley obliga a la administración perdedora a dar ejecución a la sentencia. Si esto no sucede, quien tiene interés puede utilizar el “processo d’esecuzione” previsto por el Código procesal civil; pero esto se verifica, en la práctica, raramente. Normalmente se emplea el denominado “giudizio di ottempe-

ranza”, que se instaura ante el juez administrativo, del cual se hablará a continuación (par. XVI).

VII. EL PROCESO ANTE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS: CONSIDERACIONES INTRODUCTIVAS

Como consecuencia por cuanto ha sido especificado en el precedente párrafo, la exposición continúa ahora haciendo referencia al proceso que se lleva a cabo frente a los “jueces administrativos”. Los argumentos que serán brevemente afrontados serán los siguientes: los despachos judiciales y la repartición de las competencias, las partes de la controversia y las acciones que pueden ser interpuestas, la introducción del juicio, la modificación de la demanda, el desenvolvimiento del proceso y la instrucción, la decisión de la causa, las impugnaciones, la cosa juzgada y su ejecución.

VIII. LOS DESPACHOS JUDICIALES EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REPARTICIÓN DE COMPETENCIAS

El artículo 125 constitucional establece que en cada región están instituidos órganos de justicia administrativa de primera instancia. Ya que la disciplina de la jurisdicción hace parte de las atribuciones legislativas del Estado, con la Ley 1034/1971 los órganos han sido efectivamente creados, con la denominación de “tribunales administrativos regionales” (TAR). El adjetivo “regional” indica el territorio que delimita la competencia, tratándose siempre de autoridad (Judicial) del Estado. En cada capital de región tiene sede un tribunal administrativo.

Sin embargo, una disciplina particular está vigente en la región autónoma del Trentino-Alto Adige, donde el órgano bajo examen se llama “Tribunal de Justicia Administrativa”, y está articulado en dos secciones (una para la provincia de Trento y la otra para la provincia de Bolzano), las cuales, en sustancia, constituyen, más que articulaciones del mismo despacho judicial, dos tribunales autónomos (Virga). Sobre todo el Tribunal de Bolzano tiene una particular composición, en consideración de la particular autonomía, reconocida también por la Constitución, a la provincia altoatesina (Reggio d’Aci).

El Consejo de Estado es el juez de apelación contra las decisiones de los TAR, con sede en Roma. Sin embargo, en la región autónoma de Sicilia, es el Consejo de Justicia Administrativa el juez de apelación.

La presencia de un solo orden de jueces de primera instancia significa que la jurisdicción es distribuida entre ellos en virtud del criterio territorial, no teniendo importancia el criterio del “valor” del litigio. En unos casos la

Ley atribuye la jurisdicción al TAR de la región Lazio, previendo de este modo la hipótesis de la competencia “funcional” cuya desobediencia hace inválido el proceso (por ejemplo, la impugnación de las resoluciones de la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, artículo 1, apartado 26, l. n. 249/1997).

Antes de la reforma del proceso administrativa dada con los decretos ley 104/2010 ninguna invalidez afectaba la sentencias si no era respetada la competencia territorial. Hoy la competencia territorial es inderogable por los TAR y relevante en primer grado de oficina, mientras que en sede de impugnaciones es relevante solo si es dictada con motivo específico sobre la sentencia que en modo explícito o implícito han establecido sobre la competencia.

IX. LAS PARTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Las partes son los sujetos entre los cuales se desenvuelve el proceso, y se distinguen en “necesarias” y “no necesarias”. Las primeras son aquellas a propósito de las cuales debe ser respetada la garantía del confronto, bajo pena de invalidez del juicio. Las segundas son aquellas que pueden participar al proceso, por su decisión.

Las partes necesarias son el demandante, la administración (a la cual se imputa haber violado el interés legítimo adoptando una resolución inválida o, en los casos de jurisdicción exclusiva, haber lesionado un derecho subjetivo), las otras partes en el procedimiento (es decir, aquellos que, a diferencia del recurrente, tienen interés en la conservación de la resolución impugnada) (Sticchi Damiani, Pugliese, Scoca).

Son partes necesarias aquellas que ostentan una situación jurídica dependiente de la que corresponde a una de las partes necesarias y, por lo tanto, pueden intervenir en el proceso voluntariamente para apoyar las razones de la demandante o las de la demandada (D’Orsogna).

También en el proceso administrativo la intervención puede ser no solamente voluntaria, sino también dispuesta por el juez (artículo 51 cod. proc. amm): en tal caso se habla de acto intervenido.

X. LAS ACCIONES PROPUESTAS

Como hemos visto anteriormente en relación con el nacimiento y la evolución del sistema italiano de la justicia administrativa, la institución de los jueces del contencioso-administrativo había sido querida por el legislador para proteger los intereses legítimos, es decir, aquellas situaciones subjetivas de los administrados que, considerándose afectados por un acto de la administración, pedían la anulación del mismo.

El tipo tradicional de acción es por lo tanto el de “anulación” (Sassani).

Además, después que ha sido introducida, en 1923, la jurisdicción exclusiva, por la cual solamente en los casos previstos por la ley el juez administrativo conoce también de los derechos subjetivos, la jurisprudencia ha admitido que, cuando las administraciones, también presentándose como autoridad, afectan al administrado sin adoptar actos administrativos (por ejemplo, pagando al propio funcionario un sueldo inferior al que le corresponde) sea posible intentar la acción de verificación del derecho (por ejemplo, del derecho subjetivo del crédito) (Greco, Tonoletti).

Al final de una evolución normativa dada en el tiempo, actualmente (artículo 34 cód. Proc. Admin.) es posible pedir al juez una consistente variedad de pronunciaciones decisorias, más allá de aquellas que anulan el acto impugnado o aseiertan la esperanza del derecho; por ejemplo, la orden a la administración pública de mantenerse inerte, de proveer dentro de un término la condena de la misma a pagar una suma de dinero, también a título de resarcimiento del daño. Naturalmente, como ya se ha dicho, en la jurisdicción de mérito el juez puede, después de haber anulado un acto de la administración pública, adoptar un nuevo acto, mas no modificar o reformar aquel impugnado. Esto se ve confirmado por el mismo artículo 34 del Código.

Existen, por último, casos particulares de acciones no fácilmente clasificables, como cuando el ciudadano se dirige al juez lamentando la denegatoria opuesta por la administración a una instancia para acceder a los documentos administrativos. Se podría efectivamente hablar de “acción de cumplimiento”, en el caso de silencio y de “*azione esibitoria*” (similar a la acción de condena), en el caso del derecho de acceso.

No se excluyen la “acción cautelar” y la “acción ejecutiva” con atención a los casos que se examinarán más adelante a propósito de las medidas provisorias que el demandante pide al juez, en espera de la sentencia que llegará, o si no de la demanda dirigida al juez para que asegure que la administración, que ha sido vencida, ejecute el mandato contenido en la sentencia que no le da razón.

Cuanto apenas se ha dicho revela que la jurisdicción administrativa ha sido transformándose a través de una serie de pasajes, algunos de los cuales son antecedentes del código, en una jurisdicción plena (A. Police).

XI. LA INTRODUCCIÓN DEL JUICIO Y LAS MEDIDAS CAUTELARES

El acto con el cual es introducido el proceso administrativo es un recurso; es decir, un acto escrito que contiene la instancia dirigida directamente

al juez. El contenido de la instancia, según la praxis, se articula en los siguientes elementos: encabezamiento al órgano Judicial, indicación de las partes, exposición de las circunstancias de hecho, enucleación de las razones de derecho, *petitum*, fecha de la suscripción (Avanzini).

Algunos de los elementos varían según el tipo de acción interpuesta. De este modo, si la acción es de anulación, las razones de derecho consisten en el elenco de los motivos que, en la opinión del demandante, deberían justificar la eliminación judicial del acto impugnado; igualmente, el *petitum*, es decir, la demanda en sentido estricto, se identifica con la petición de dicha eliminación. En cambio, si se trata de acción de verificación o de condena, el *petitum* asume la correspondiente figura, mientras que las razones de derecho, no obstante enunciar las referencias normativas necesarias, no evocan “vicios” del acto, ya que ningún acto es impugnado (C. Mignone 2012).

La firma es puesta por el abogado defensor, quien debe haber recibido un poder; el poder al litigio se entiende conferido también para proponer otros motivos y recurso incidental, salvo que sea diversamente dispuesto. El patrocinio del abogado es obligatorio, pero la ley prevé casos muy raros en los cuales las partes pueden estar en juicio sin asistencia del defensor.

Una vez redactado, el recurso debe ser notificado a la administración, y, si existen, a las otras partes, con el fin de que sea instituido el confronto procesal; esto debe realizarse dentro del plazo previsto por la ley, que es normalmente de sesenta días (salvo algunas excepciones) desde que se toma conocimiento del acto impugnado (si la acción es de anulación), mientras que (por norma) se aplica el plazo de prescripción en las acciones de verificación y condena. En otras palabras, se sigue esta regla: los intereses legítimos se hacen valer en el plazo de vencimiento; los derechos subjetivos, en el plazo de prescripción.

A la notificación sigue el depósito del recurso, que consiste en entregar el mismo, con el expediente de la causa, a la secretaría del juez. Por norma (salvo algunas excepciones previstas por la ley), el depósito debe realizarse dentro los treinta días desde la notificación.

Los interesados contrapuestos pueden constituirse en la secretaría del juez, depositando sus escritos defensivos, dentro de un plazo normalmente no perentorio, salvo los vencimientos, sobre los cuales nos referiremos en el párrafo sucesivo.

Puede también suceder que el recurso presente una estructura más complicada: eso sucede ya sea cuando en vez de un solo demandante hay más, que tienen intereses análogos (se trata del denominado recurso “colectivo”), ya sea cuando un solo demandante ejerce más acciones entre ellas conexas (por ejemplo, una acción de anulación y una de verificación o de

condena: se trata del denominado recurso “*cumulativo*” (Cons. st., sez. V, 13-6-1998, n. 828; sez. VI, 18-7-1997, n. 1129; sez. IV, 22-1-1999, n. 52; sez. IV, 24-2-2000, n. 1019).

La demanda judicial, además, se complica en el caso de que el demandante pida una medida cautelar, es decir, un pronunciamiento que mira a impedir que, durante la actuación del proceso, el demandante sufra un daño grave. Las medidas cautelares son muy diferentes; por ejemplo, existe la suspensión de la eficacia del acto impugnado, la orden de pagar una suma de dinero, el secuestro para conservar un bien, la admisión provisoria a un concurso o a un examen de un demandante excluido (Scoca, Follieri, Tuccari).

Sobre la demanda cautelar decide el TAR en conformación colegial, y se pronuncia con ordenanza emitida en cámara de Consejo, pero en los casos de absoluta urgencia, la decisión puede ser asumida por el presidente, salvo el reexamen por parte del colegio. La ordenanza de este último es impugnable frente al Consejo de Estado mediante apelación, pero la jurisprudencia admite también la revocatoria (Cons. st., adunanza plenaria, 20-1-1978, n. 1). En caso de excepcional gravedad o urgencia, tal de no consentir siquiera la previa notificación del recurso, la parte puede promover una instancia para la adopción de las medidas provisionales (*ante causam*) indispensables durante el tiempo para promover el recurso de mérito y la consecuente medida cautelar.

XII. LA MODIFICACIÓN DE LA DEMANDA

Si la acción es de anulación, la modificación de la demanda es, en vía de principio, imposible, precisamente porque está sometida al plazo de vencimiento de sesenta días que transcurren desde el conocimiento de la disposición impugnada. La regla, sin embargo, prevé dos excepciones:

a) La primera excepción se verifica cuando el demandante, en el curso del juicio, toma conocimiento de ulteriores elementos (por ejemplo, el texto integral de la resolución impugnada, hasta dicho momento conocido solo parcialmente) que le revelan la presencia de ulteriores vicios de la misma resolución. En tal caso este puede notificar a los interesados contrapuestos (en el plazo de sesenta días) una especie de recurso integrador, es decir, no autónomo (de depositar dentro de treinta días desde la notificación) con el cual confirma la demanda de anulación *también* por los vicios surgidos sucesivamente. Es esta la hipótesis de los denominados “*motivos agregados*” (Mignone 1984, Gallo).

b) La segunda excepción al principio de inmodificación de la demanda se verifica cuando la administración, mientras que el proceso está en curso, emana un nuevo acto que concierne a las mismas partes en causa y está conexo al ya impugnado. En vez de presentar un recurso autónomo, la parte interesada puede ampliar el *petitum* del recurso pendiente (alegando obviamente los vicios que invalidarían el acto intervenido) notificando y depositando también esta vez una especie de recurso integrador con las mismas modalidades referidas anteriormente sub *a*). Esta posibilidad ha sido prevista en la ley 205/2000, la cual ha sido indebidamente denominada también como el aumento del *petitum* (es decir, de la pretensión en sentido estricto) con la expresión “motivos adjuntos” (C. Mignone 2002). Esta última expresión, comprensiva tanto del aumento de motivos como del aumento del *petitum*, vuelve a aparecer en el código del proceso administrativo (por ejemplo, artículo 43).

Las consideraciones apenas desarrolladas no valen cuando la acción que da vida a la controversia en vez de ser de anulación, es de verificación o de condena; cosa que —como ya se ha ilustrado— se verifica si en la jurisdicción exclusiva se invoca la tutela de un derecho subjetivo mediante la acción de verificación o de condena. En este caso no hay ningún plazo de vencimiento, y la demanda judicial originaria puede ser modificada durante el proceso, por medio de ampliaciones sucesivas, con tal que se trate de acumulaciones heterogéneas respecto al objeto del juicio.

Es además posible que una modificación del objeto del juicio suceda, no por obra del demandante, sino más bien por obra del interesado contrapuesto y, presumiblemente, al menos en un caso, a solicitud la administración:

a) La primera circunstancia se presenta cuando viene interpuesto el “recurso incidental”, que sirve al interesado para evitar que el acto (el cual le trae ventaja, pero es impugnado por la contraparte) sea anulado en las partes y por las razones indicadas por el demandante principal. El interesado —notificando un propio recurso a los otros sujetos en litigio— pide al juez que, en el caso la demanda principal fuera admitida, sea considerada fundada también la demanda incidental, en modo que, en conclusión, este pueda encontrarse en una posición menos nociva de la que se verificaría solo si el recurso principal fuera considerado fundado (Baccarini). Como ejemplo se puede exponer el del concurso público impugnado por quien, no habiéndolo ganado, sostiene que al vencedor le haya sido atribuido un puntaje superior a cuanto le correspondía, de modo que la reducción del mismo puntaje lleve al demandante al primer lugar. Ahora bien, el ganador del concurso puede pedir, a su vez, que sea reducido el puntaje del demandante en me-

dida tal que, no obstante la admisión del recurso principal, este continúe a mantener el primer lugar.

b) La segunda circunstancia de modificación del objeto del juicio por obra del demandado se verifica cuando la ley permite a la administración autora de una resolución de expropiación por utilidad pública que, en caso de ser fundado el recurso propuesto para la expropiación, el juez, en vez de anular el acto impugnado o condenar a la misma administración a restituir el bien, pronuncie solamente la condena al resarcimiento por el daño sufrido por el expropiado (artículo 43, d.P.R. 327/2001).

Por último, una modificación de la demanda judicial puede tenerse cuando el demandante renuncie a alguno de los motivos del recurso o reduzca la demanda de anulación, originalmente concerniente a más actos, a solo uno, o pase de la petición de anulación total del acto a la de anulación parcial.

Se trata de hipótesis que significan la reducción del objeto del juicio, pero no la extinción del proceso; circunstancia que, en cambio, se verificaría en el caso de que el demandante renunciara al recurso en su totalidad o a la pretensión completa.

XIII. EL DESENVOLVIMIENTO DEL PROCESO Y DE LA INSTRUCCIÓN

Una vez que el demandante haya depositado el recurso y haya pedido que este sea analizado, el proceso prosigue con la eventual constitución de la administración y de los interesados contrapuestos. Pueden presentarse, obviamente las “complicaciones” ya vistas (instancias cautelares, modificaciones de la demanda judicial, intervención voluntaria o por orden del juez, de los otros sujetos interesados, interposición del recurso incidental), u otras aún no examinadas (por ejemplo, la instancia de reglamento de la jurisdicción).

Esta última eventualidad se presenta cuando una de las partes en causa considera que el juez administrativo carezca de jurisdicción para conocer la controversia. En tal caso esta, en vez de impugnar la sentencia, puede dirigirse —antes que ella misma intervenga— a la *Corte di cassazione*, la cual, funcionando como tribunal de conflictos, establece si la jurisdicción corresponde al juez administrativo o no (porque corresponde al juez ordinario o a un juez especial o a ningún juez, en cuanto, por ejemplo, se trata de una prerrogativa política del Parlamento, o del gobierno, o no de una situación subjetiva protegida por el ordenamiento).

Si la *Corte di cassazione* niega la jurisdicción del juez administrativo, este debe pronunciar la sentencia (denegatoria).

El juez administrativo de primer grado puede relevar, también de oficio, el defecto de la jurisdicción.

El propio juez, ahora, puede relevar de oficio también el defecto de la competencia (por ejemplo, el defecto de competencia territorial).

Siempre que la causa no sea decidida en primer grado, cualquier parte puede pedir al Consejo de Estado que regule la competencia. No relevan a tal fin los pronunciamientos instructorios o resoluciones interlocutorias ni aquellos que rechazan la solicitud de una medida cautelar sin hacer referencia expresa a la cuestión de la competencia. La regulación se pide con instancia notificada a las otras partes y depositada, únicamente una copia de los actos útiles al fin de la decisión, dentro de los quince días siguientes a la notificación a la Secretaría del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado decide, en sesión a puerta cerrada por orden, con el que se producen los costos de la regulación.

La resolución del Consejo de Estado vincula a los tribunales administrativos regionales. Si se indica como competente un tribunal diverso de aquel, el juicio debe reanudarse en un término perentorio de treinta días después de la notificación de la sentencia que pronuncia sobre el reglamento, o dentro de los sesenta días de su publicación. Las resoluciones sobre instancias cautelares dictadas por el juez declarado incompetente pierden eficacia después de treinta días de la fecha de publicación de la sentencia que regula la competencia.

Las partes pueden siempre reponer las instancias cautelares al juez declarado competente.

Aparte de los eventuales incidentes procesales ahora mencionados, puede suceder que la causa no pueda ser decidida por causa del material probatorio proporcionado por las partes, y sea necesario adquirir otras pruebas a través de la instrucción efectuada por el juez, ya sea reconocido en el presidente o si no en el colegio. El primero lo proporciona en el periodo anterior a la audiencia de discusión frente al Colegio; después de ello es el órgano Colegial a asumir la competencia (Benvenuti 1953, Migliorini).

La responsabilidad de probar los hechos afirmados corresponde, por regla, a quien hace la afirmación. Pero esto constituye solamente un principio, ya que en la práctica los elementos probatorios pueden no ser disponibles por los particulares que son parte.

Los medios de prueba admitidos en el proceso administrativo son múltiples: adquisición de documentos, pedido de dilucidación a la administración por parte del juez, verificaciones a cargo de la administración, pericias, testimonios y, en general, todas las pruebas admitidas en el proceso civil, salvo las confesiones y el juramento.

XIV. LA DECISIÓN DE LA CAUSA

A menos que se sigan ritos especiales, en los cuales el estudio de la controversia se realice en “*camera di Consiglio*”, como cuando el colegio considere poder pronunciar la decisión en mérito, en la audiencia fijada para examinar el pedido de medida cautelar, o cuando la ley establece que la audiencia sea fijada de oficio, la discusión de la causa se realiza, luego de la petición de una de las partes, en audiencia pública. El colegio, si considera que la causa sea instruida suficientemente, pronuncia la sentencia definitiva después de la exposición oral. En caso contrario, ordena la asunción de ulteriores pruebas o se limita a decidir, siempre en la sentencia (que en este caso es “parcial”), solamente una parte de la controversia, reservándose de pronunciarse sobre las demandas restantes después de la adquisición de los oportunos elementos probatorios.

Las sentencias presentan una amplia tipología. La “*sentenza di merito*” establece si la demanda judicial es fundada o infundada; la “*di rito*” se pronuncia sobre la competencia de la jurisdicción o de la competencia funcional, o sobre la inadmisibilidad del recurso o sobre la integración del confronto. Igualmente, las sentencias pueden ser “*di accoglimento*” o *di “rigetto”* (de rechazo) (Patroni Griffi).

La ley prevé además algunos casos en los cuales el proceso es definido, en vez de una sentencia, con un decreto del presidente, el cual a su vez está sujeto a disenso ante el colegio, quien decide con ordenanza, que posteriormente puede ser apelable ante el Consejo de Estado. Esto sucede, por ejemplo, cuando ha cesado la materia del contencioso, o ha habido renuncia del recurso.

Por lo tanto, sucede que un proceso pueda ser concluido con un acto diferente de la sentencia, por otro lado existen sentencias que no definen el proceso, como aquella anteriormente recordada, que se limita a ordenar la integración del contradictorio.

Como se observa, la distinción de los tipos de pronunciaciones definitivas del proceso es formal, más que sustancial, y no merece más profundizaciones.

XV. LAS IMPUGNACIONES

Las decisiones del juez de primera instancia están sujetas a *apelación* ante el Consejo de Estado (en Sicilia, ante el Consejo de Justicia Administrativa). Esto, porque se considera que, siendo los tribunales administrativos regiona-

les jueces de “primera instancia” por definición del artículo 125 const., deba subsistir necesariamente la posibilidad de un juicio de segunda instancia.

Ahora bien, la impugnación que asegura la garantía es, precisamente, la apelación, confiada a la competencia del denominado “juez superior” (por grado) (Nigro 1960, Lubrano).

Existen otras impugnaciones que no suben de grado, porque son llevadas ante el mismo juez que ha emitido la decisión impugnada. Las impugnaciones que no suben de grado son la revocación y la oposición por parte de un tercero.

a) La *revocación* es posible en los casos previstos por la ley (por ejemplo, si la sentencia es el resultado de un error que resulta de los documentos en causa; o si es el resultado de dolo por parte del juez), siempre que el vicio de la sentencia no pueda ser deducido con la apelación, porque ha sido descubierto después de haberse formado la cosa juzgada. Es necesario, entonces, distinguir si se trata de sentencias del TAR todavía impugnables con la apelación, o ya pasadas a cosa juzgada, o, por último, de sentencias del Consejo de Estado, a prescindir de la formación de la cosa juzgada (Carullo). Como se ve, la revocación es a veces utilizada si ya se ha formado la cosa juzgada (en estos casos es llamada “revocación extraordinaria”).

b) La *oposición de un tercero* es una impugnación interpuesta por quien, no obstante que tenga la calificación de interesado contrapuesto en el juicio concluido, ha sido ser omitido, y por lo tanto, excluido del contradictorio procesal, o por quien, no obstante no siendo un interesado contrapuesto formalmente, sufre un perjuicio por la sentencia que no puede ser removido sin la eliminación de la misma (Lorenzotti).

Con relación al procedimiento que regula las impugnaciones, se puede observar cuanto sigue.

1) La apelación se propone con un recurso, por parte del vencido, dentro de sesenta días desde la recepción de la notificación de la sentencia o, si esta no es notificada, dentro de seis meses desde cuando esta ha sido depositada por el juez en la propia Secretaría (hecho por el cual ha sido dada comunicación a las partes).

La forma y el contenido del acto de apelación siguen sustancialmente el recorrido del recurso de primera instancia, ya examinado.

La parte apelada puede proponer una apelación incidental, en los términos de ley, que contenga las características similares al recurso incidental en primera instancia, en el caso de que considere impugnar la sentencia en partes diferentes o por motivos diferentes respecto a aquellos que son objeto del recurso principal y siempre que la causa perdida esté distribuida entre las partes.

2) También para la revocatoria se aplican las mismas reglas procesales en materia de recurso jurisdiccional, salvo que, cuando el vicio revocatorio surge de un evento sucesivo al depósito de la sentencia (por ejemplo, conocimiento del hecho de que esta fue pronunciada con dolo por parte del juez), el plazo de sesenta días inicia a correr desde cuando se produce el evento. Si la revocatoria es pronunciada por el TAR, la correspondiente sentencia está sujeta a los medios de impugnación previstos para las sentencias del TAR excluida una nueva revocatoria.

Si es pronunciada por el Consejo de Estado, vale la misma regla, pero queda obviamente excluida la apelación, ya que las sentencias del órgano no son apelables.

3) También el procedimiento por la oposición por parte de un tercero sigue sustancialmente las reglas para la proposición del recurso, pero, presumiblemente, transcurre desde cuando el tercero conoce el contenido de la sentencia con la cual se ha concluido el juicio y del cual no ha participado.

Se debe recordar, por último, que existe otro medio de impugnación, al cual están sometidas solamente las sentencias del Consejo de Estado. La Constitución italiana (artículo 111, apartado 8) prevé que las sentencias sean impugnables ante la *Corte di cassazione* solo por motivos inherentes a la jurisdicción (Ferroni). Esto significa que la Corte no puede establecer si el Consejo de Estado, al decidir la causa, ha aplicado correctamente la ley o ha motivado de manera apropiada la sentencia; ella puede juzgar solamente si el Consejo de Estado tenía o no tenía jurisdicción, ya sea cuando ha considerado poseerla, ya sea cuando la ha declinado. En resumen, la Corte funciona en ese caso como juez de los conflictos de jurisdicción, siendo esta, como ya es conocido, repartida entre varios órdenes jurisdiccionales.

XVI. LA COSA JUZGADA Y SU EJECUCIÓN

Si una sentencia del TAR no es impugnada dentro del plazo de la apelación o si una sentencia del Consejo de Estado no ha sido sometida por recurso ante la Corte Suprema, se forma la cosa juzgada (Cacciavillani, Vipiana 1990).

No es posible en esta sede examinar cuáles sean las decisiones susceptibles de pasar a cosa juzgada, con relación a su tipología (decisiones de mérito, decisiones *di rito*, etcétera).

Basta dar por cierto que ellas existen y que resuelven la controversia estableciendo sin lugar a dudas que una parte tiene razón. Ni siquiera deja espacio para tratar las cuestiones concernientes a los límites objetivos y sub-

jetivos de lo juzgado, sino para recordar que este se impone a todas las partes del proceso.

En cambio, puede ser interesante examinar el problema relativo a la carente ejecución de lo juzgado, cuando esta sea necesaria (no siendo la sentencia, en especie, la “autoejecutiva”) y a respetar que deba ser la administración que ha quedado vencida. Solo para dar un ejemplo: sucede a veces que la administración no ponga en marcha las operaciones necesarias para asegurar que el pronunciamiento del juez sea efectivamente útil para quien ha ganado la causa, como sucedería si, habiendo el juez anulado la denegatoria de promoción de un empleo público, la administración omite promoverlo y pagarle el sueldo debido.

En estos casos y en otros similares la ley prevé que el interesado puede acudir ante el juez administrativo competente (Villata, Ferrara). Este es el TAR si el pronunciamiento de ejecutar es del mismo TAR o del Consejo de Estado en el caso de que se verifique una denegatoria a la apelación (es así que ha quedado confirmada la decisión de primera instancia); en cambio, es el Consejo de Estado cuando la apelación haya sido declarada procedente.

El juez llamado a decidir el recurso por inobservancia posee amplios poderes, precisamente porque la victoria procesal debe ser “efectiva” para quien ha ganado la causa. En resumen, el juez puede evaluar profundamente la omisión de la administración, y si esta continúa a quedar inerte, puede incluso nombrar un funcionario que se sustituya a los órganos de la misma administración, poniendo en marcha los actos necesarios para asegurar el cumplimiento de lo juzgado.

Como consecuencia de específicas normas de ley, la posibilidad de proponer el recurso para el cumplimiento ha sido extendido ya sea al caso en el cual haya quedado sin ejecutar una sentencia que no haya pasado a cosa juzgada, ya sea el caso en el cual haya quedado carente de concreta actuación la medida cautelar concedida por el juez administrativo.

Se debe recordar además que este último es competente para asegurar la ejecución de las sentencias que han pasado a cosa juzgada, emitidas por el juez ordinario (o por un juez especial si la ley no otorga a este el poder de juzgar los casos de no ejecución de sus propias sentencias). La competencia perteneciente al TAR, en la circunscripción de los cuales tiene sede el juez que ha pronunciado la sentencia permanecen intactos.

XVII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como se mencionaba al inicio del presente capítulo, también hacen parte de la justicia administrativa los remedios contenciosos no jurisdiccio-

nales. Estos presentan todas las siguientes características: son decididos por un órgano perteneciente a la administración, y no por un juez; el procedimiento seguido no es calificable como un proceso judicial; el acto de decisión posee la naturaleza y el régimen de la resolución administrativa y no los de la pronunciación jurisdiccional.

Los remedios contenciosos ahora bajo examen son de cuatro tipos: recurso jerárquico, recurso de oposición, recurso atípico, recurso extraordinario (Ferrari).

El recurso jerárquico es posible todas las veces en las cuales surge una controversia entre el administrado (que puede ser un ente público sujeto al poder de otro ente público) y una administración cuya voluntad ha sido expresada por un órgano insertado en una estructura jerárquica de una persona jurídica pública. Por ejemplo: se puede impugnar la resolución del prefecto ante el Ministerio del Interior. Se trata de un remedio ordinario general, ya que si subsiste la jerarquía en el sentido antedicho, siempre es posible intentar, en un solo grado, a menos que la ley lo prohíba, declarando que el acto es “definitivo”. Por lo tanto, por “acto definitivo” se entiende el que proviene no solamente de autoridades que no tienen un jerárquico superior, sino también aquel contra el cual la ley no permite, o no permite más, ningún recurso administrativo ordinario.

El recurso jerárquico es totalmente facultativo, ya que es posible prescindir de él, invocando directamente la tutela jurisdiccional.

La segunda figura del recurso ordinario es el de “*in opposizione*”. Este se realiza ante la misma autoridad que ha asumido el acto impugnado, pero, a diferencia del recurso jerárquico (que es general, siendo siempre posible, si haya estructura jerárquica), la oposición es un remedio especial, utilizable solamente en los casos (muy poco) previstos expresamente por la ley. También el recurso en oposición, si es propuesto, hace “definitivo” el acto impugnado, en el sentido apenas visto, y también este, como el jerárquico, es meramente facultativo, siendo posible la vía jurisdiccional inmediata.

La tercera hipótesis de resolución alternativa de las controversias se verifica todas las veces en las cuales algunas leyes especiales prevén, respectivamente: a) que el acto de una autoridad —no insertada en una jerarquía, o en el vértice de la misma— sea impugnabile frente a otra autoridad administrativa; o, b) que una controversia entre particulares sea compuesta por un órgano administrativo. También en este caso el recurso (que viene denominado “atípico”) por regla, es facultativo.

Los remedios contenciosos anteriormente recordados presuponen que la administración sea, al mismo tiempo, parte en causa y autoridad decisoria. Esta, en todo caso, tiene el deber de decidir el litigio según el canon de

la imparcialidad, si bien —como es obvio— se trate aquí de una imparcialidad diferente de aquella del juez, el cual, por definición, es tercero respecto a las partes.

Todos los recursos mencionados están sometidos a plazos taxativos, normalmente de treinta días, y vienen decididos como consecuencia de un procedimiento, instruido adecuadamente, en el cual se concretiza la actividad contenciosa de la administración. La decisión es impugnabile ante el juez administrativo. Por lo tanto, la controversia puede siempre llegar a la sede jurisdiccional, siendo esta garantizada por los artículos 24 y 113 const.

Queda por ver el último tipo de remedio contencioso no jurisdiccional: el recurso extraordinario al presidente de la República. Antiguo al menos cuanto el jerárquico, este, ya disciplinado como recurso al rey en la legislación de la segunda mitad del siglo XIX, está definido expresamente por la ley como remedio “alternativo” a la tutela jurisdiccional.

El recurso bajo examen se llama “extraordinario” precisamente porque puede ser propuesto solamente contra los “actos definitivos”, entendidos en el significado expuesto anteriormente. Este es plenamente alternativo y no complementario al remedio jurisdiccional; el segundo no es intentado después del primero, y viceversa; pero corresponde a la garantía constitucional que la tutela judicial posee, el recurso extraordinario puede llegar a la decisión solamente si está de acuerdo también la parte contrainteressada. Esta, en efecto, una vez recibida la notificación del recurso, puede a su vez notificar al demandante un acto de oposición, frente al cual el demandante tiene solamente dos opciones; o desiste, o transpone su recurso ante la sede jurisdiccional. Ante la falta de oposición el procedimiento contencioso administrativo continúa: el expediente es instruido por el ministerio competente por materia y decidido formalmente con decreto del presidente de la República, después de escuchar obligatoriamente la opinión del Consejo de Estado, vinculante para la administración.

Ya que en Italia el Consejo de Estado es, además de órgano consultor del gobierno, también juez de apelación contra las sentencias de los tribunales administrativos regionales, es muy fuerte la tendencia a parificar, si no en la forma, al menos en la sustancia, el recurso extraordinario al recurso jurisdiccional.

En todo caso, siempre se trata de un procedimiento de juicio entre las partes, el cual se concluye con un acto que es formalmente administrativo; tanto es así, que es impugnabile ante el TAR si bien esta posibilidad sea muy reducida precisamente porque el remedio es alternativo al jurisdiccional por elección de las partes en litigio. En realidad, esta puede llegar nuevamente a la sede judicial solamente si el vencido alega vicios en el procedimiento

concluido, surgidos sucesivamente al dictamen del Consejo de Estado, no siendo posible en caso contrario que el juez evalúe el mérito de la decisión. Un ulterior caso de posible impugnación del decreto del presidente de la República, con el cual viene decidido el recurso extraordinario, se determina cuando al llevar el litigio a la sede judicial, que alguno de los sujetos que habrían sido partes necesarias en el procedimiento contencioso concluido fueron erróneamente omitidos.

XVIII. EL ARBITRAJE EN LAS CONTROVERSIAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por último, es necesario hacer una breve mención al arbitraje como medio alternativo de resolución de los litigios con la administración (Caia).

Si bien, este sea, desde hace tiempo, regulado por el Código procesal civil, como medio alternativo de composición de las controversias entre particulares, ha asumido esta función plenamente también para las controversias con la administración como previsto por el artículo 6, ley n. 205/2000 (Zito).

Esta se ha limitado a establecer que “las controversias que conciernen a los derechos subjetivos devueltos a la jurisdicción del Juez Administrativo pueden ser resueltos mediante el arbitraje”. Repitiendo tales disposiciones en el artículo 12 del Código de procedimiento administrativo que reúne las normas del Código de procedimientos civiles que regulan el arbitraje.

Hasta aquel momento era una opinión preponderante que pudieran ser arbitrales los litigios, en los cuales fuera parte una administración, solo si hicieran parte de la jurisdicción civil; es decir, el arbitraje era alternativo solamente a esta última jurisdicción.

Se ha visto al inicio del capítulo que en Italia, la repartición jurisdiccional está definida con base en la diferencia de las situaciones subjetivas; los derechos subjetivos con vistos por el juez ordinario; los intereses legítimos, por el juez administrativo. La Constitución permite, sin embargo, que en algunas particulares materias indicadas por la ley (por ejemplo, entrega de los trabajos públicos por licitaciones, servicios y abastecimiento), sea el juez administrativo a juzgar la lesión de los derechos subjetivos. En estas materias es posible resolver el litigio también con el arbitraje (en todo caso siempre voluntario y nunca obligatorio), el cual se convierte, por lo tanto, en alternativo a la jurisdicción del juez administrativo, y hace parte de un concepto lato de justicia administrativa.

Los artículos del Código de Procedimientos Civiles, en materia de arbitraje, prevén competencias solamente a favor del juez ordinario, estable-

ciendo, en particular, que el puede ser impugnado ante la Corte de Apelación.

El hecho es que si la jurisdicción corresponde al juez administrativo, no se entiende cómo es que ésta, solamente porque ha sido impugnado el laudo, deba retornar al juez civil; tanto más si la impugnación puede ser interpuesta también por un tercero (precisamente, con la oposición de un tercero), y este último no puede verse sustraído al juez natural por decisión de otros sujetos que han optado por un procedimiento alternativo al jurisdiccional (Mignone 2003).

El problema está sin solución, teniendo en cuenta el desacuerdo de los intérpretes, y debe ser resuelto por el legislador.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

- AIMO, P., *Le origini della giustizia amministrativa*, Milano, 1990.
- AVANZINI, G., “La giurisprudenza del Consiglio di Stato nel processo amministrativo (1997-2000): la fase introduttiva del giudizio”, *Dir. proc. amm.*, 2000.
- BACCARINI, S., “L’impugnazione incidentale nel procedimento amministrativo fra tradizione e innovazione”, *Dir. proc. amm.*, 1991.
- BENVENUTI, F., *L’istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953.
- CACCIAVILLANI, C., *Giudizio amministrativo e giudicato*, Padova, 2005.
- CAIA, G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, Milano, 1989.
- CANNADA BARTOLI, E., “Giurisdizione (conflitti di)”, *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970.
- , *La disapplicazione degli atti amministrativi*, Milano, 1950.
- CARULLO, A., *La revocazione nel processo amministrativo*, Padova 1978.
- CERULLI IRELLI, V., *Il problema del riparto delle giurisdizioni. Premesse allo studio del sistema vigente*, Pescara, 1979.
- DELVOLVÈ, P., “Paradoxe du (ou paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administratives et judiciaires”, *Mél. R. Chapus*, Paris, 1992.
- DOMENICHELLI, V., *Giurisdizione esclusiva e processo amministrativo*, Padova 1988.
- , “Il giudice ordinario e l’amministrazione pubblica”, *Diritto amministrativo*, vol. II (a cura di AA. VV.), Bologna, 2005.
- D’ORSOGNA, M., “L’intervento nel processo amministrativo: uno strumento cardine per la tutela dei terzi”, *Dir. proc. amm.*, 1999.
- ESPOSITO, C., “Sulla tutela giurisdizionale condizionata ai tempestivi ricorsi amministrativi”, *Giur. cost.*, 1963.
- , “Onere sul previo ricorso amministrativo e tutela giurisdizionale dei diritti”, *Giur. cost.*, 1964.

- FERRARA, L., *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003.
- FERRARI, G., “I ricorsi amministrativi”, *Trattato di diritto amministrativo*”, *Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003.
- FERRONI, M. V., *Il ricorso in cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato*, Padova, 2005.
- FLORE, G., “Giurisdizione (regolamento di)”, *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970.
- FOLLIERI, E., *Giudizio cautelare amministrativo e interessi tutelati*, Milano, 1981.
- GALLO, C. E., *La modificazione della domanda nel processo amministrativo*, Torino, 1985.
- GIANNINI, M. S., “Discorso generale sulla giustizia amministrativa”, *Riv. dir. proc.*, 1963.
- GRECO, G., “Per un giudizio di accertamento compatibile con la mentalità del giudice amministrativo”, *Dir. proc. amm.*, 1992.
- LONGAROTTI, F., *L'opposizione di terzo nel processo amministrativo*, Napoli 1997.
- LUBRANO, F., *Il processo amministrativo di appello (ipotesi normativa e realtà fattuale)*, Roma, 1983.
- MAZZAROLLI, L., “Quadro generale della giustizia amministrativa”, *Diritto amministrativo*, vol. II (a cura di AA. VV.), Bologna, 2005.
- MIGLIORINI, L., *L'istruzione nel processo amministrativo di legittimità*, Padova, 1953.
- MIGNONE, C., *I motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Padova, 1984.
- , “Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai tribunali amministrativi”, *Foro amm. t.a.r.*, 2002.
- , “I mezzi di prova in rapporto alle plurime giurisdizioni del giudice amministrativo”, *Dir. proc. amm.*, 2003.
- , “Arbitrato nelle controversie devolute al giudice amministrativo e riparto della giurisdizione”, *Foro amm. t.a.r.*, 2003.
- , “Il giudizio di primo grado”, en MIGNONE, C. y VIPIANA, P. M., *Manuale di giustizia amministrativa*, Padova, 2012.
- NIGRO, M., *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960.
- , *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994.
- PAOLANTONIO, N., *L'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato attraverso la lettura dei lavori parlamentari*, Milano, 1991.
- PATRONI GRIFFI, F., “La sentenza amministrativa”, *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003.
- POLICE, A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova, 2000, vol. II, Padova, 2001.
- POTOTSCHNIG, U., “Origine e prospettive del sindacato di merito nella giurisdizione amministrativa”, *Scritti scelti*, Padova, 1999.

- PUGLIESE, F. P., *La nozione di controinteressato nel processo amministrativo*, Napoli, 1990.
- REGGIO D'ACI, T., "La composizione della sezione autonoma di Bolzano del tribunale di giustizia amministrativa di Trento", *Foro amm.*, 1991.
- ROMANO, A., "Il quadro normativo della giurisdizione esclusiva sino all'avvento della Costituzione", *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Milano, 2004.
- ROMANO, S., "I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia", *Riv. dir. internaz.* 1912 e ripubblicato in *Scritti minori*, I, Milano, 1990.
- SANDULLI, A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- , "Sulla rappresentanza dello Stato in giudizio", *Scritti giuridici*, vol. V, Napoli, 1990.
- SASSANI, B., *Impugnativa dell'atto e disciplina del rapporto*, Padova, 1989.
- SCOCA, F. G., "Processo cautelare amministrativo e costituzione", *Dir. proc. amm.* 1983.
- , *Giustizia amministrativa* (a cura di F.G. Scoca), Torino, 2006.
- STICCHI DAMIANI, E., *Le parti necessarie nel processo amministrativo*, Milano, 1988, 1.
- TONOLETTI, B., "Mero accertamento e processo amministrativo: analisi di casi concreti", *Dir. proc. amm.*, 2002.
- TRAVI, A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2006.
- TUCCARI, F. F., "Considerazioni sulla tutela preventiva nel processo amministrativo", *Dir. proc. amm.*, 1999.
- VILLATA, R., *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 1971.
- VIPIANA, P. M., *Contributo allo studio del giudicato amministrativo*, Milano, 1990.
- , "Giurisdizione amministrativa esclusiva", *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991.
- VIRGA, P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 2001.
- ZITO, A., "La compromettibilità per arbitro con la pubblica amministrazione dopo la legge n. 205/2000; problemi e prospettive", *Dir. amm.*, 2001.