

**A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA  
FIRENZE, 15 E 16 OTTOBRE 2015**

= ° =

**LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA COME SERVIZIO  
(TRA EFFETTIVITÀ ED EFFICIENZA)**

= ° =

**GIAN DOMENICO COMPORTI**

**Dalla giustizia amministrativa come potere  
alla giurisdizione amministrativa come servizio**

SOMMARIO: 1- Il lascito (ancora oggi) problematico dell'ambigua scelta abolizionista. 2- Un potere in conflitto nella prospettiva degli equilibri ordinamentali. 3- Dal potere del giudice al servizio giurisdizionale: la centralità delle azioni tra effettività ed efficienza. 4- Effettività della tutela e dintorni: satisfattività e concentrazione di rimedi al servizio del cittadino. 5- L'obiettivo della *full jurisdiction*: limiti e condizioni per il suo conseguimento nella concreta interazione tra procedimento e processo. 6- Il processo: la domanda di parte e la prova dei fatti. 7- La difficile ricerca di condizioni di efficienza del servizio per l'effettività dei rimedi. 9- Conclusioni: una specialità al servizio dei cittadini.

= ° =

1. «L'allegato E della legge 20 marzo 1865 n. 2248 (...) segna l'inizio di un'organizzazione della giustizia amministrativa in Italia dopo l'unificazione politica. Diciamo deliberatamente di un'organizzazione, anziché dell'organizzazione, perché si abbia ben presente che essa rappresentò una scelta fra quelle possibili, e che tale scelta potrebbe anche non essere stata quella adatta» (MIELE, G., 1968, 11). Le parole con cui il curatore del volume destinato a raccogliere i contributi sulla "tutela del cittadino" sul fronte giustiziale valgono ancora oggi, a distanza di cinquanta anni dal convegno fiorentino che offrì l'occasione per operare una «vastissima rassegna critica dell(a) (...) legislazione amministrativa» ereditata dal periodo liberale (LANDI, G., 1967, 549), per esplicitare una fondamentale premessa di metodo della presente ricerca, in risposta al dubbio che può legittimamente suscitare il vedere ancora oggi associata una riflessione sulla giustizia amministrativa alla celebrazione di un anniversario delle «venerabili norme del 1865» (PALADIN, L., 1979, 462) che di quella forma di giustizia proponevano una «riforma drasticamente innovatrice» (GHISALBERTI, C., 1957, 297) in termini di audace abolizione<sup>1</sup>.

E' noto, infatti, che l'ambizione del disegno monista dovette fare i conti con le tensioni ideali e con le urgenze del momento e che la necessità di conciliare le diverse ed opposte visioni di Nazione e di comunità politica maturate nel corso del Risorgimento (VIVARELLI, R., 2013, 27) condussero a costruirne le linee portanti in una prospettiva di tipo essenzialmente politico-costituzionale (ASTUTI, G., 1966, 11). Nel tentativo di trovare un ragionevole e compromissorio assetto alla evolutiva dialettica tra poteri dell'ordinamento ingenerata dalla vicenda moderna del distacco dalla

---

<sup>1</sup> Il progetto abolitrice, enfaticamente rappresentato come «il primo e grave problema che si presenta innanzi ad ogni altro da scegliere» sin dal primo disegno di legge Minghetti, presentato alla Camera dei Deputati il 27 aprile 1861 poco dopo la proclamazione solenne dell'unità, fu poi definito nella Relazione Peruzzi del 1863 come «la più ardita novità che allora si tentasse, perché mirava a fare quello che in pochi Stati si è osato di fare, a sottomettere cioè l'amministrazione alla giurisdizione dei tribunali ordinari al pari di ogni altro privato litigante» (le citazioni sono tratte dall'ampio resoconto del dibattito parlamentare offerto da SALANDRA, A., 1904, 313 ss.).

*iurisdictio*, il problema delle garanzie giurisdizionali fu affrontato e risolto nell'ottica della definizione di un ideale punto di equilibrio tra due sfere di libertà, quella dei cittadini e quella dell'amministrazione (BENVENUTI, F., 1969, 174), individuando nella legalità delle funzioni di quest'ultima la condizione ed il limite per la tutela giudiziaria dei diritti civili e politici dei primi<sup>2</sup>. Ne risultò un «patto costituzionale tra magistratura e potere esecutivo, realizzato con la veste giuridica del riparto di attribuzioni» (SAMBATARO, S., 1977, 72) e caratterizzato da una serie di compromessi che, originati come detto dalle ambivalenze di fondo di un sistema che diffidava ormai della possibilità di concepire un sindacato effettivo sul potere fuori e lontano dalla sua sfera organizzativa, finirono «per combinare, stabilmente, i difetti di entrambi» (MIGLIO, G., 1969, 37) i versanti delle tutele. Per un verso, infatti, il mantenimento in vita dei giudici speciali del contenzioso amministrativo, ivi compreso il Consiglio di Stato nella doppia veste, salvaguardata «in via preventiva» dall'Allegato D (MERUSI, F., 2015, 276), di titolare di giurisdizione propria in determinate materie (POLICE, A., 2011, 77) e di giudice dei conflitti di attribuzione, unitamente alla configurazione per effetto dell'art. 4 dell'Allegato E di una «giurisdizione priva di coazione» (ORLANDO, V. E., 1907, 638), ingenerarono un fenomeno di progressiva autoerosione di una competenza giudiziaria che finì per assumere le sembianze di una «giurisdizione consentita» (SAMBATARO, S., 1989, 62). Per altro verso, l'arretramento della tutela degli interessi particolari all'interno dei rimedi giustiziali propri della gerarchia organizzativa impedì di cogliere nel procedimento amministrativo il «terreno obiettivo» (BERTI, G., 1965, 98) in cui concentrare la valutazione comparativa di posizioni soggettive e di misure in presa diretta ed originaria con i fatti della vita.

I combinati limiti di tali scelte parziali trasmisero un'impronta fondamentale problematica all'intero sistema, il cui completamento nel 1889 con l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato non poté essere pensato se non all'insegna della stessa idea che bastasse assicurare, attraverso le nuove azioni di annullamento e di ottemperanza, la legalità dell'amministrazione per ottenere anche la giustizia delle posizioni individuali incise dal potere. L'incremento delle forme di tutela avvenne pertanto nella prospettiva astratta ed ordinamentale del confronto tra assetti organizzativi di poteri distinti, anziché in quella concreta e processuale della dialettica tra azioni e pretese sostanziali, affidandone il governo a complesse operazioni di arbitraggio gestite dai vertici delle magistrature.

Quanto precede induce a ritenere che la compromissoria istanza abolizionista sottesa al momento genetico della giustizia amministrativa ha favorito una declinazione in chiave polarizzata e dualistica della divisata impronta problematica del modello, alimentando così nel tempo una riduttiva lettura delle sue vicende evolutive come tappe di un alterno gioco di contrapposte spinte e rivendicazioni corporative. Simile situazione non ha favorito la diffusione di analisi distese e laiche sul profilo funzionale degli istituti della giustizia amministrativa, se è vero che le stesse ricorrenze celebrative sono state colte prima di tutto come occasione<sup>3</sup> per la difesa della continuità storica, del prestigio, della vitalità e dell'autorevolezza dell'istituzione in quanto tale<sup>4</sup> e che, anche a fronte dei

<sup>2</sup> Nel celebre duello oratorio del giugno 1864 che precedette l'approvazione della legge fu Mancini, nel sottolineare (con la nota espressione «ch'ei si rassegni») l'irrelevanza giuridica dei meri interessi del cittadino lesi da un'azione amministrativa che, senza infrangere alcuna legge, «abbia fallito alla sua missione», non provvedendo «con opportunità e saggezza» o senza «ottenere la massima somma di prosperità e di sicurezza pubblica mercé i suoi atti», a chiarire che «nulla può esservi di contenzioso, dove non è doglianza propriamente di alcun *diritto* violato, né di alcuna *legge* infranta» (ancora citato da SALANDRA, A., 1904, 350-351).

<sup>3</sup> Come sostenuto dal Presidente de Lise, nell'introdurre i lavori celebrativi di 180 di storia: «Gli anniversari servono per ritrovare le proprie radici. E per guardare al futuro con più fiducia» (DE LISE, P., 2011, XIII). Non è nuova, del resto, l'osservazione che «esistono tanti bilanci per quanti sono i gini e le esigenze di cognizione al conseguimento dei quali il compilatore è indirizzato» (ANDRIOLI, V., 2007, 140).

<sup>4</sup> «Istituzione (...) universale e perenne (...) che, a prescindere da periodi o momenti di crisi, si è dimostrata necessaria in ogni tempo e in ogni regime», come ebbe a dire il Presidente Santi Romano il 18 agosto 1931 in occasione della riunione dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato in Campidoglio, dinanzi al Capo del Governo Benito Mussolini, per commemorare il primo centenario (ROMANO, S., 1932, 4). Da allora si è variamente parlato di «fortuna (...) dipendente dall'abnegazione e dalla virtù degli uomini» (SCIALOIA, V., 1931, 417) «ch'erano decoro del consesso»

rigurgiti monistici periodicamente manifestati da esponenti delle forze politiche e della dottrina<sup>5</sup>, si è sovente preferito fare ricorso ad argomenti autoreferenziali sviluppati nel solco del «mito storicista» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 2010, 45) e senza il corredo di un adeguato supporto statistico-documentale ed il piano confronto con le tecniche di diritto comune.

Nel cinquantennio che ci separa dalle celebrazioni fiorentine del 1965, il progressivo distacco dalla logica del potere guadagnato da un giudice vieppiù indotto ad operare secondo i paradigmi processualistici propri di una comune idea di giurisdizione ha aperto una nuova stagione, svelando una dimensione moderna ed ancora in larga parte inesplorata dell'ambiguo e problematico assetto di partenza ed affidando all'interprete contemporaneo che voglia affrontare l'argomento un rinnovato metodo critico di indagine che guardi al profilo dinamico e sostanziale degli strumenti di tutela oltre che all'assetto organizzativo di chi è incaricato del relativo esercizio.

2. Fino all'ultimo decennio del secolo scorso i rapporti tra la giustizia amministrativa ed i suoi istituti, saldamente legati alla comune matrice ideologica del potere, e la giurisdizione ordinaria (ed i relativi istituti) sono stati letti attraverso la lente del conflitto. Tale figura, nata nel clima della frattura rivoluzionaria dalla *iurisdictio*, «orse dal divieto» fatto all'autorità giudiziaria di esercitare la sua funzione quando fossero implicati atti del potere pubblico (ROMANO, S., 1907, 1183). In quanto consustanziale ad un certo modello costituzionale, essa era in pratica considerata come una sorta di «supremo arbitro fra i pubblici poteri» (ROMANO, S., 1907, 1185), non a caso riservato al Re nell'esercizio di un vero e proprio atto di sovranità. Su simili basi, la legge Rattazzi del 1859 individuava nel conflitto di attribuzioni il mezzo privilegiato e straordinario messo a disposizione della sola amministrazione per sottrarre una controversia dalle «invasioni di potere dell'Autorità giudiziaria» (DE GIOANNIS GIANQUINTO, G., 1873, 39).

Lasciato il campo dei rapporti tra poteri, che non potevano più inquadarsi in sfere separate quanto piuttosto concorrenti (ROMANO, S., 1907, 1187; SCOCA, F. G., 2011, 125) e la cui possibile conversione in «materia giudicabile» rendeva ormai tecnicamente improprio il riferimento alla categoria del conflitto<sup>6</sup>, il disegno ha guadagnato il livello dei rapporti tra giurisdizioni: prima con l'Allegato D della legge di unificazione amministrativa, che ha introdotto la novità del Consiglio di Stato non più chiamato a dare preavvisi da recepire poi con la sanzione del decreto reale ma a pronunciarsi con decisioni definitive emesse nell'ambito di una giurisdizione propria; poi con la successiva riforma del 1877 che ha attribuito alle Sezioni Unite della Cassazione romana il ruolo di giudice dei conflitti. Percorso che, rispondendo alle istanze dei giuristi liberali «di trasferire la suprema facoltà di risolvere le questioni di competenza da un magistrato dell'ordine amministrativo alla suprema magistratura giudiziaria» (SALANDRA, A., 1904, 430), non comportò una modifica sostanziale dello strumento di «spogliazione del giudice» e, stante il pregnante controllo del Governo sulla Cassazione romana, produsse il duplice ed incoffessabile vantaggio di costituire un

---

(JEMOLO, C., 1931, 449), di «vitalità della istituzione» (LANDI, G., 1965, 139), di «capacità di cogliere il vivo della società e di trasferirlo nella valutazione giuridica, quasi mediando, nei confronti della pubblica amministrazione, tra il rigido cerchio delle leggi e le esigenze che affiorano dalla realtà» (PESCATORE, G., 1981, XV), di «generale vocazione (per tradizione, per lunga esperienza, per estrazione dei suoi membri, per posizione all'apice...) a conoscere dell'azione amministrativa e della realtà delle sue esigenze» (CRISCI, G., 1989, XIV), di «prestigio» legato al modo di esercizio delle funzioni (DE LISE, P., 2011, XXIX), di «ambivalenze (...) all'origine della (...) lunga durata» (CASSESE, S., 2011, 25) di quella che è stata profeticamente definita una «pianta vigorosa e forte (...) che a lungo vivrà ed opererà per il bene dello Stato» (JEMOLO, C., 1930, 263).

<sup>5</sup> Tra le iniziative politiche più recenti e significative possono citarsi gli interventi di Romani Prodi e Paola Severino su «Il Messaggero» dell'11 agosto 2013, nonché il programma di riforma annunciato dal Governo Renzi nel Def del 2014. Sul fronte dottrinale, può essere sufficiente in questa sede richiamare le riflessioni critiche sull'attualità di un giudice speciale sviluppate soprattutto da PROTO PISANI, A., (2000, 784; 2015, 184) e ORSI BATTAGLINI, A., (2005, 37) e la recente rassegna delle varie posizioni curata da FERRARA, L., (2014, 561).

<sup>6</sup> Infatti «per poco che giudizio ci sia, non può aversi conflitto, appunto perché manca la scelta del giudice (...) Non si tratterà, pertanto, né potrà trattarsi, che di torto o di diritto, sia che questo possa essere definito preliminarmente o dopo indagini sul merito» (come ebbe a dire il Mancini nella relazione del 16 giugno 1875, citata da SALANDRA, G., 1904, 425-427).

progresso sul piano dei principi e di rafforzare nel contempo l'esecutivo (CIPRIANI, F., 1977, 19, 55). Il frettoloso «trapianto» (BRACCI, M., 1941, 171; REDENTI, E., 1948, 250) delle disposizioni da ultimo ricordate nel corpo del codice di procedura civile degli anni '40 si risolse in una semplice novazione della fonte (ZANOBINI, G., 1942, 96) di un meccanismo che, pure avendo perduto ogni carattere privilegiato nella misura in cui assumeva ormai natura schiettamente e strettamente processuale e veniva messo a disposizione di tutti i litiganti, continuava ad essere comunque irrazionalmente modellato sulla preesistente logica del conflitto di attribuzione (PROTO PISANI, A., 1984, 94) ed a rimanere pertanto saldamente inquadrato «dentro l'orizzonte di senso (...) dell'impostazione conflittuale ottocentesca del procedimento di verifica della giurisdizione a garanzia dell'autonomia costituzionale dell'amministrazione» e del suo giudice (CIANFEROTTI, G., 2008, 300-301). In una stagione ancora incline a ritenere la giurisdizione come «l'espressione, nel campo processuale, dell'unità dello Stato sovrano»<sup>7</sup>, doveva apparire naturale individuare nella risoluzione delle relative questioni un fondamentale momento di verifica dei presupposti di tipo ordinamentale che «trascendono (...) l'ambito dei poteri del singolo giudice» (FLORE, G., 1970, 314) destinato a rimanere aperto in ogni stato e grado del processo (ex art. 37 c.p.c.).

La veduta sistematica ordinamentale, attenta alla salvaguardia dell'evolutivo equilibrio dei poteri sotteso ai vari modelli costituzionali più che allo sviluppo delle tecniche rimediali, ha fatto da sfondo all'innesto della giustizia amministrativa nell'ordinamento repubblicano e ne ha largamente condizionato i successivi svolgimenti, avvenuti rispondendo ad una sorta di «ripetizione al di fuori del tempo e dello spazio» (CANNADA BARTOLI, E., 1970, 295) delle condizioni di partenza.

Un giudice «profondamente e ideologicamente immerso nell'amministrazione» (TRAVI, A., 2011, 513) ha potuto così rivendicare e legittimare il proprio potere decisorio valorizzando soprattutto la sua cifra distintiva rispetto al concorrente potere del giudice ordinario, vale a dire la possibilità, attraverso l'esercizio di un «compito eminentemente critico» e «riparativo» della legalità violata (BRACCI, M., 1931, 7), di essere «un costruttore, un coautore dell'ordine» sociale (NIGRO, M., 1978, 164). La conversione del vecchio mezzo straordinario a difesa del potere in azione di annullamento delle sue manifestazioni viziate non ha modificato la logica di fondo di un sindacato che ha «assorbito i termini soggettivi della controversia nella considerazione oggettiva del potere» (NIGRO, M., 1996, 1068) per soddisfare la sua naturale e specifica vocazione consistente nel perseguire «l'interesse pubblico, e cioè l'interesse collettivo primario e l'interesse collettivo secondario massimo, coincidenti fra di loro, tutelando *eventualmente* uno o più interessi secondari, nella misura giustificata dalla loro coincidenza coll'interesse pubblico» (PICCARDI, L., 1932, 275<sup>8</sup>). In assenza del procedimento, il processo amministrativo è divenuto la parentesi decisiva per il perfezionamento dell'azione amministrativa nonché «mezzo mediante il quale i soggetti (...) sono posti in grado di interloquire nel modo più penetrante e garantito nella formazione delle decisioni dell'autorità» (CAPACCIOLI, E., 1979, 140).

Il perdurante assetto concordatario del riparto ha consentito alle giurisdizioni in conflitto di assestarsi secondo una geometria a «compartimenti stagni» reciprocamente escludenti e non comunicanti che, pur non essendo del tutto priva di una sua coerenza sistemica anche con l'architettura costituzionale (PROTO PISANI, A., 2009, 373), si è però dimostrata assai carente sul piano dell'effettività dei rimedi, posto che il dualismo delle forme di tutela ha operato solo «in termini negativi», mettendo in comune i rispettivi limiti ed assicurando nel complesso una

<sup>7</sup> Come si legge al punto 9 della Relazione Grandi al codice di procedura civile del 1942.

<sup>8</sup> Sull'esistenza di un rapporto di conflitto o di coincidenza tra interessi l'allora consigliere di stato fissava la bipartizione dei rispettivi limiti fra giurisdizione civile e giurisdizione amministrativa, precisando il concetto in questi termini: «Ora, gli interessi dei cittadini (secondari minori), nei loro rapporti coll'interesse dell'amministrazione (secondario massimo), non possono ricevere che l'una o l'altra delle due figure di regolamento (...): o il diritto obbiettivo presuppone il loro conflitto coll'interesse dell'amministrazione, ed allora, in quanto, cionostante, siano protetti, essi costituiranno veri *diritti* (subbiettivi o potestativi), mentre, in quanto non siano protetti, saranno subordinati all'interesse dell'amministrazione, e perciò *interessi semplici*; ovvero il diritto obbiettivo rappresenta gli interessi dei cittadini come coincidenti coll'interesse della amministrazione, e li protegge mediante il potere di questa, nel qual caso avremo degli *interessi legittimi*» (PICCARDI, L., 1932, 285).

protezione comunque «indiretta e parziale all'interesse individuale» (PASTORI, G., 1996, 927).

A conferma di quanto osservato, basti considerare che anche l'evento riformatore più importante che ha dato avvio al periodo preso in considerazione nella presente ricerca, cioè l'istituzione dei tribunali regionali a seguito del venir meno delle attribuzioni giurisdizionali delle giunte provinciali amministrative e della giunta giurisdizionale amministrativa della Val d'Aosta<sup>9</sup>, è avvenuto per lo più nell'ottica del «potenziamento delle autonomie locali», ovverosia per «creare e formulare il diritto amministrativo dello Stato pluralista e autonomista» (Nigro, M., 1984, 317), senza incidere sull'assetto complessivo di un «coacervo di istituzioni» rimediali non riordinato a sistema ed ancora incanalato sugli schemi processuali e sostanziali ereditati dal passato (Giannini, M. S., 1984, 786). A dispetto dell'incremento quantitativo dei ricorsi e della presenza di un «giudice a portata di mano» che ha reso assoggettabile a sindacato «ogni atto amministrativo, di qualsiasi tipo» (Guarino, G., 1984, 779), così aprendo la via anche a «novità di soluzione» e «diversità di valutazioni» in ordine a questioni già dibattute (Amorth, A., 1983, 473), il processo amministrativo è però rimasto, «per struttura ed oggetto, quello che era» (Scoca, F. G., 1987, 199). Con il risultato che i tribunali amministrativi, più che strumenti di cambiamento radicale del sistema, si sono rivelati «potenti fattori, o elementi rivelatori, di crisi di esso» (Nigro, M., 1984, 319), contribuendo quanto meno all'emersione ed alla denuncia di ingiustizie e carenze sul fronte dei rimedi (Cassese, S., 1984, 422; Merusi, F., 1986, 9).

Al riguardo, è sufficiente accennare, in questa sede, ai seguenti aspetti:

a) l'azione di annullamento, espunta dall'armamentario del giudice ordinario per effetto degli artt. 4 e 5 dell'Allegato E e divenuta «l'alfa e l'omega del giudizio amministrativo» (Nigro, M., 1978, 167), è rimasta il punto di riferimento della logica correttiva del giudice amministrativo. Tanto che si è registrato il «persistente impaccio» (Mariuzzo, F., 1984, 782) nell'esercizio di tecniche di tutela diverse: come quella innovativa di condanna introdotta dall'art. 26, co. 3, della l. n. 1034/1971 (Cantucci, M., 1979, 179); o perfino nel caso limite della mancanza dell'atto impugnabile, finendo lo stesso ricorso sul silenzio, a prescindere dal dibattito sull'individuazione del suo oggetto (atto tacito o presunto, oppure mero comportamento inerte), per ruotare sull'accertamento dell'illegittimità dell'omissione al fine di soddisfare soprattutto «la pretesa (...) ad ottenere l'emanazione d'un atto che definisca per la prima volta il rapporto»<sup>10</sup>, salva l'eccezionale possibilità di approdo ad una pronuncia su come l'obbligo di provvedere debba essere adempiuto «nei limiti in cui l'inerzia riguardi scelte o attività vincolate»<sup>11</sup>: ambiti peraltro rigidamente interpretati alla luce del divieto di sostituzione del giudice all'amministrazione (Tonoletti, B., 1999, 165);

b) la stessa giurisdizione esclusiva, nata con l'intento «annessionistico» (Ledda, F., 2002, 148, 156; Berti, G., 1987, 90) di nuovi ambiti di potere giurisdizionale, non è riuscita a svilupparsi in una forma di sindacato pieno sui fatti controversi (analogo a quello sperimentato all'epoca della previgente giurisdizione propria), la cui praticabilità è stata così confinata ai casi eccezionali dei rapporti paritetici fra diritti<sup>12</sup>: casi marginali, la cui individuazione è così servita a rafforzare la regola generale dell'impugnativa di un A. A. (atto amministrativo) che inibiva la possibilità di sentenze di condanna tranne che per le spese del giudizio (Fagiolari, G., 1940, 306 ss.); per il resto, l'occasione per l'innovazione è stata frustrata dalla riproduzione all'interno delle materie della diversificazione delle forme di tutela a seconda del tipo di situazione soggettiva lesa (Cons. St., Ad. Pl., 15.12.1981, n. 11, in *Foro amm.*, 1982, I, 1, 632; Domenichelli, V., 1988, 28);

c) la diffusione di riti speciali, in altri contesti avvenuta per rispondere alla necessità di adattare il

<sup>9</sup> Dovuto, rispettivamente, a C. cost., 22.3.1967, n. 30, e C. cost., 20.4.1968, n. 33. Sentenze che, unitamente ad altri interventi della Corte costituzionale hanno determinato una «situazione di carenza e di incertezza tra le più buie della (...) storia» della giustizia amministrativa (Sandulli, A. M., 1974, 809).

<sup>10</sup> Come messo in luce a partire da Cons. St., Ad. Pl., 3.5.1960, n. 8, in *Giur. it.*, 1960, III, 257.

<sup>11</sup> Come ipotizzato da Cons. St., Ad. Pl., 10.3.1978, n. 10, in *Foro it.*, 1978, 352.

<sup>12</sup> Categoria elaborate dalla giurisprudenza, fin dalla nota decisione sull'affare Ricciardi di Cons. St., V., 1.12.1939, n. 795, in *Giur. it.*, 1940, II, 37.

processo alle esigenze sostanziali di tutela dedotte in giudizio (Proto Pisani, A., 1979, 538), si è palesata soprattutto nella forma della differenziazione delle procedure per finalità acceleratorie dei giudizi (Menchini, S., 1999, 942), con esiti talvolta di controproducente condizionamento dell'ampiezza dei poteri cognitivi e decisori;

d) il recupero di momenti di effettività della tutela è potuto avvenire solo in due direzioni: o nelle pieghe incidentali del giudizio cautelare, aperto verso approdi di atipicità dalla «più chiovendiana delle sentenze della Corte Costituzionale»<sup>13</sup> (PROTO PISANI, A., 2012, 5), ma la cui vitalistica tendenza a divenire sede di anticipazione della decisione di merito ha finito per rappresentare un «inconsapevole ritorno al giudizio sommario di un principe che giudica non secondo *alligata ac probata*» (MERUSI, F., 1986, 46); oppure, sempre oltre e fuori l'orizzonte del giudizio di cognizione, attraverso la raffinata ma complessa elaborazione<sup>14</sup> degli effetti preclusivi (CAPACCIOLI, E., 1978, 462) e conformativi del giudicato di annullamento (NIGRO, M., 1983, 69) e la conseguente valorizzazione del giudizio di ottemperanza, la cui sfuggente polisemicità<sup>15</sup> ed ambivalenza (CLARICH, M., 1998, 549) ha rappresentato la miglior conferma di un sistema pensato in funzione della gestione legittima della cosa pubblica e che, per lasciare sempre aperto il dialogo con l'amministrazione, stenta a definire stabilmente la lite. Duplice sviluppo che, in ogni caso, equivaleva ad una «sorta di rassegnata accettazione dei limiti del processo amministrativo di cognizione» (CORSO, G., 1989, 421).

In uno contesto siffatto, che continuava ad individuare nell'interesse pubblico la stessa polare in grado di orientare il flusso continuo di energia giuridica che si sviluppa circolarmente all'interno del circuito procedimento-giudizio-procedimento, l'effettività della tutela offerta dal giudice amministrativo è apparsa condizionata dalla più ampia prospettiva ordinamentale (PIOVANI, P., 1965, 420) presa in considerazione ed è stata colta, più che sul versante individuale della idoneità a soddisfare le pretese azionate, ed anzi in termini condizionanti tale prospettiva, come capacità del processo di concorrere (in singolare collaborazione con il potere oggetto di sindacato) alla ottimale definizione degli assetti degli interessi in gioco e, per tale via, al corretto funzionamento dei meccanismi di ordinazione delle vicende collettive.

3. Uno scenario diverso si è aperto a partire dal biennio 1998-2000, allorché la notevole estensione di una giurisdizione esclusiva rinnovata fino al punto di concentrare ogni possibilità di tutela di tutte le ipotesi di esercizio, anche mediato, del potere e l'ammissione del risarcimento dei danni per la lesione degli interessi legittimi hanno messo in circolazione tecniche di tutela differenti, scardinando (ROMANO, A., 2001, 622) la «relativa quiete» (PROTO PISANI, A., 2009, 374) di un sistema che «ha sempre preso a base, come situazione di fondo quasi ovvia, la irrisarcibilità degli interessi legittimi lesi» (CASETTA, E., 1996, 10) e fino ad allora aveva conosciuto soltanto progressivi «aggiustamenti» (MAZZAROLLI, L., 1996, 223), apparendo in continua «transizione» (NIGRO, M., 1983, 256) ma incapace di un ripensamento della proprie coordinate di fondo.

Due sono state le principali direttrici di sviluppo del delineato cambio di paradigma (COMPORTI, G. D., 2010, 410).

La prima si è consumata nell'intervallo temporale che divide la storica sentenza delle Sezioni Unite n. 500/1999<sup>16</sup> dalla altrettanto importante sentenza sempre delle Sezioni Unite n. 30254/2008<sup>17</sup> e si è sviluppata all'interno della tutela risarcitoria. In questo specifico contesto problematico, la questione della pregiudizialità amministrativa è diventata non solo motivo per un'accesa disputa ideologica tra le giurisdizioni sulla spettanza e la conformazione dell'azione di danni (COMPORTI, G. D., 2005, 75 ss.), ma anche occasione per il ripensamento di tecniche di tutela chiamate,

<sup>13</sup> C. cost., 28.6.1985, n. 190, in *Foro it.*, 1985, I, 1881.

<sup>14</sup> Affidata addirittura ad una raffigurazione grafica per «quattro cerchi concentrici» del relativo diverso grado di vincolatività (NIGRO, M., 1976<sup>3</sup>, 398).

<sup>15</sup> Da ultimo ribadita anche da Cons. St., Ad. Pl., 15.1.2013, n. 2, in *Urb. app.*, 2013, 952.

<sup>16</sup> Cass., S. U., 22.7.1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, 2487.

<sup>17</sup> Cass., S. U., 23.12.2008, n. 30254, in *Foro it.*, 2009, I, 731.

ciascuna per il proprio specifico ambito, a concorrere al pieno ristoro dell'interesse lesa. L'abbandono della rassicurante sponda delle astratte geometrie di sistema<sup>18</sup> provocato da un ripensato approccio rimediabile che «ripudia il formalismo e fa professione di realismo e di fattualità» (MAZZAMUTO, S.-PLAIA, A., 2012, 2; NICOLUSSI, A., 2014, 1213) ha spostato l'attenzione sul carattere strumentale e soggettivo della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi, che oltre a considerarsi ormai comprensiva delle «diverse tutele che l'ordinamento assegna ai diversi giudici» recupera anche al centro della scena il titolare della situazione soggettiva lesa, al quale «spetta non solo di scegliere se chiedere tutela giurisdizionale, ma anche di scegliere di quale avvalersi (...) per reagire al fatto che l'interesse sostanziale (...) protetto (...) sia rimasto insoddisfatto»<sup>19</sup>.

La seconda, parallela, direttrice di cambiamento ha preso avvio dalla constatazione della pienezza e completezza delle tutele offerte dai vari giudici e dal conseguente rilievo assunto dai principi di unità funzionale e di effettività della giurisdizione, per condurre ad una revisione della stessa nozione, intesa non più quale espressione della sovranità statale che si risolve nel potere di conoscere di date controversie, ma come «servizio per la collettività»<sup>20</sup> reso da una pluralità di giudici che «più non rappresentano due mondi comunicabili» (ANDRIOLI, V., 1965, 157), «affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché venga compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta»<sup>21</sup>.

Ciò ha prodotto alcuni rilevanti e convergenti effetti. Anzitutto, è cresciuta la consapevolezza che fine primario del processo «consiste nella realizzazione del diritto delle parti ad ottenere una risposta affermativa o negativa in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa (...) *justice is justice on the merits*»<sup>22</sup>. Quindi, la centralità (del potere) del giudice è stata soppiantata dal ruolo decisivo assunto dalle azioni, perché «ciò che conta non è che la decisione sia resa da uno o da altro giudice, ma che sia fatta giustizia effettiva» (VERDE, G., 2014, 835; art. 11 c.p.a.). Di conseguenza, si è assistito alla «erosione del principio della rilevanza di ufficio della giurisdizione con un avvicinamento ad un regime di rilevazione del tipo di quello della competenza, basato sulla volontà della parte di mantenere la questione viva, dando rilievo preclusivo a fenomeni di acquiescenza tacita, che precedentemente non avevano alcuna rilevanza»<sup>23</sup>.

Il riassetto della disciplina del processo amministrativo, avvenuto con il d. lgs. 2.7.2010, n. 104, anche per aggiornare il catalogo delle decisioni di merito «idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa»<sup>24</sup>, ha suggellato e codificato i descritti sviluppi del diritto vivente e ha dato linfa ad un percorso di approfondimento di un versante della giustizia amministrativa fino ad allora rimasto in un cono d'ombra: quello dei poteri delle parti di postulare e strutturare giudizi in cui versare «un interesse concreto che aspira al suo riconoscimento» (SATTA, S., 1959, 46). Non è un caso se, dopo la codificazione, la stessa giurisprudenza si sia interrogata se abbia ancora senso fare riferimento all'istituto del giudicato a formazione progressiva che era stato elaborato proprio per sopperire alla limitazioni del processo amministrativo originario centrato sulla sola azione di annullamento,

<sup>18</sup> Cui pure ha continuato a richiamarsi Cons. St., Ad. Pl., 22.10.2007, n. 12, in *Foro it.*, 2008, III, 1, nella parte in cui la vecchia idea del «coinvolgimento costante dell'interesse del singolo nell'interesse della collettività» è ripresa per dimostrare il carattere costituzionalmente indefettibile «della natura principalmente impugnatoria dell'azione innanzi al giudice amministrativo, cui spetta (...) non solo di annullare, bensì di conformare l'azione amministrativa affinché si realizzi un soddisfacente e legittimo equilibrio tra l'uno e gli altri interessi» (punto n. VI della motivazione).

<sup>19</sup> Così si legge in Cass., S. U., n. 30254/2008, cit., ai punti nn. 10.2 e 12.1 della motivazione.

<sup>20</sup> Come si legge in Cass., S. U., 9.10.2008, n. 24883, in *Foro it.*, 2009, I, 806, sul giudicato implicito in tema di giurisdizione, punto n. 2.4 della motivazione.

<sup>21</sup> Come recita C. cost., 12.3.2007 n. 77, in *Foro it.*, 2007, I, 1009, sulla *translatio iudicij*.

<sup>22</sup> Cass., S. U., 6.3.2009, n. 5456, in *Foro it.*, 2009, I, 3047.

<sup>23</sup> Cfr. ancora, sulla scia della nuova interpretazione dell'art. 37 c.p.c. sollecitata da Cass., S. U., n. 24883/2008, Cass., S. U., n. 5456/2009. Orientamento recepito, sul versante amministrativo, dall'art. 9 c.p.a. e ben compendiato da Cons. St., VI, 26.3.2015, n. 1595.

<sup>24</sup> Come si legge nell'art. 44, co. 2, lett. b), n. 4, della legge delega 18.6.2009, n. 69, e come prevede ora l'art. 34, co. 1, c.p.a.

«oppure se debba farsi riferimento ad un concetto di giudicato omologo a quello civilistico ed incentrato sul *dictum* contenuto nella sola sentenza di merito»<sup>25</sup>.

Nel volgere di un secolo, la logica del conflitto che alimentava il modello binario delle tutele ereditato dall'ordinamento liberale ha lasciato il campo ad un «dualismo a trazione monista» (BATTINI, S., 2013, 51), che vede oggi giudici di diversi ordini impegnati nello svolgimento di un comune servizio e la Corte di Cassazione elevatasi, non senza qualche forzatura dell'invariato testo dell'art. 111, co. 8, cost. (VILLATA, R., 2014, 293; PAJNO, A., 2015, 350), a novello garante non solo delle linee architettoniche esterne che sorreggono l'edificio costituzionale e regolano il sistema di attribuzione del potere giurisdizionale ma anche delle modalità attraverso cui le forme di tutela previste dall'ordinamento si estrinsecano nella dinamica delle singole vicende controverse.

In questo nuovo ambiente istituzionale, l'effettività della giustizia amministrativa non si misura più in relazione alla efficacia dell'azione correttiva e di guida esercitata dal giudice nei confronti di un potere che continua a sviluppare relazioni non lineari con il processo, ma tende a parametrarsi sulla pienezza delle forme di tutela consentite avverso le sue singolari manifestazioni patologiche.

A sua volta, il «buon andamento dell'amministrazione della giustizia», intesa come «servizio pubblico essenziale»<sup>26</sup>, finisce per assumere un'autonoma visibilità e consistenza se è vero che l'efficienza della macchina «è *condicio sine qua non* (...) dell'effettività della tutela» (LUCIANI, M., 2014, 4; LICCIARDELLO, S., 2015, 809), orientando sul versante essenzialmente organizzativo del lavoro giudiziale quella dimensione collettiva degli interessi finora (impropriamente) concentrata sul piano dei rimedi. Effettività ed efficienza sono i due poli entro cui si muove l'azione del giudice, nel tentativo di una rinnovata ed equilibrata «sintesi» di valori distinti che è oggi felicemente indicata dal principio del «giusto processo regolato dalla legge» di cui all'art. 111 cost. (MERUSI, F., 2011, 7; PROTO PISANI, A., 2012, 6).

La distinzione dei piani di indagine consente, come si avvertiva in apertura dello scritto, di disinnescare il cortocircuito provocato dalla confluenza delle differenti prospettive di considerazione degli interessi incidenti sull'oggetto del giudizio e di superare l'attenzione fin qui quasi ossessivamente riposta sul catalogo astratto delle azioni, per concentrare più proficuamente l'analisi sui modi concreti in cui il giudice organizza e svolge il proprio servizio. Oltre tutto, è proprio il richiamato principio di un processo «giusto» ad imporre al giudice di non limitarsi alla meccanica e formalistica applicazione del dato normativo, anche di tipo processuale, ma di verificare sempre se l'interpretazione adottata sia idonea ad assicurare nel caso concreto le garanzie fondamentali in funzione delle quali le norme sono state poste, evitando che «il rispetto di una ermeneutica tralascia sottratta alla necessaria verifica in rapporto al caso concreto si traduca in un inutile complessivo allungamento dei tempi di giustizia ed in uno spreco di risorse, con correlativa riduzione di effettività della tutela giurisdizionale»<sup>27</sup>.

4. Il principio di «corrispettività sostanziale» che «lo strumento processuale non può cancellare, disarticolare o deformare, ma soltanto rispecchiare e attuare», al fine di ancorare maggiormente le forme di tutela al rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio<sup>28</sup>, costituisce l'orizzonte di senso entro cui deve misurarsi la effettività della funzione giurisdizionale, intesa come capacità di soddisfare le pretese azionate. Tale principio trova la sua più limpida enunciazione nella nota regola del «tutto quello e proprio quello» (CHIOVENDA, G., 1911, 29; ORIANI, R., 2008, 11) coniata dal fondatore della scuola sistematica del diritto processuale civile italiano e riassumibile nel fondamentale valore della atipicità del diritto di azione come «contropartita del divieto di farsi ragione da sé» (PROTO PISANI, A., 2014, 828). Ciò significa che il processo è «fonte di tutte le azioni praticamente possibili» per l'attuazione delle pretese sostanziali e che il piano dei

<sup>25</sup> Cons. st., V, ord. 17.7.2015, n. 3587, che rinvia la questione all'Adunanza Plenaria non condividendo il tradizionale punto di vista recepito invece da Cons. St., Ad. Pl., n. 2/2013.

<sup>26</sup> C. cost., 27.5.1996, n. 171.

<sup>27</sup> Cass., S. U., 15.6.2015, n. 12310.

<sup>28</sup> Cass., S. U., 12.12.2014, n. 26242, in *Foro it.*, 2015, I, 862.

rimedi funge da livello di soccorso mobile per la soluzione delle crisi di cooperazione che possono emergere nel corso dei rapporti giuridici (PAGNI, I., 2014, 1145).

Simile attività di soccorso si iscrive all'interno delle coordinate valoriali definite dall'art. 24 cost., vera e propria «chiave di volta del sistema della tutela giurisdizionale» (ANDRIOLI, V., 1954, 6), e si articola in una serie combinata di garanzie (COMOGLIO, L. P., 1994, 1070): in prima battuta, la disponibilità pratica del rimedio adatto alla circostanza, secondo la regola che è sufficiente riconoscere la rilevanza dell'interesse sostanziale «perché soccorra il rimedio processuale»; quindi, la possibilità effettiva di compiere nel giudizio tutte le attività processuali tecnicamente più idonee a fare valere la pretesa azionata, compresa l'equivalente possibilità delle parti di incidere, con le proprie difese ed iniziative istruttorie, sulla formazione del convincimento del giudice; infine, la possibilità effettiva, in caso di successo nel merito, di ottenere un provvedimento capace di tradursi in sostanziale soddisfazione del bisogno di tutela da cui ha tratto origine il giudizio. Questo percorso circolare, che trova nel diritto sostanziale il suo dato di partenza ed il suo punto di arrivo, delimita lo spazio ed il ruolo del processo e definisce anche la sua capacità di offrire risultati che da un piano puramente procedurale ed interno, popolato da combinati poteri del giudice e delle parti, sappiano poi guadagnare il livello esterno dei rapporti controversi traducendosi in soluzioni contenutisticamente e finalisticamente adeguate (TROCKER, N., 2002, 1208; TARULLO, S., 2004, 308) alle variabili caratteristiche delle situazioni soggettive.

La disponibilità di vari rimedi praticabili per la «appropriata soddisfazione del bisogno di tutela»<sup>29</sup> si combina con la pienezza (art. 1 c.p.a.) della protezione assicurata dalla loro selettiva e/o combinata attivazione da parte dell'attore, così concorrendo, grazie alla «circolazione» di principi ed istituti giuridici (D'ALBERTI, M., 2014, 279) alimentata dalla rottura di steccati disciplinari e/o confini ordinamentali, a conformare un processo che deve tendere al completo soddisfacimento di una pretesa lesa (nel caso di interessi all'eliminazione di un effetto) o rimasta insoddisfatta (nel caso di interessi alla produzione di un effetto) dall'altrui comportamento. Nel senso appena diviso deve essere inteso il concetto, di per sé «molto generico e poco tecnico» (DI MAJO, A., 2003<sup>4</sup>, 52), di satisfattività, che viene così colto nella prospettiva decentrata, concreta ed incrementale che muove dalle singolari vicende sostanziali in cui si manifestano i conflitti intersoggettivi ed ascende al piano dei rimedi, seguendo l'ordine delle preferenze espresse dai titolari delle posizioni soggettive coinvolte ed avendo riguardo al tipo di illecito a cui si ha necessità di reagire, piuttosto che al corredo ontologico che l'ordinamento affida idealmente alle stesse situazioni giuridiche, alla tassonomia legata alla natura dei rimedi, o al connesso rilievo sistematico attribuito alla collocazione istituzionale dei vari giudici (SMORTO, G., 2014, 160).

Il punto è centrale e si presta ad essere meglio chiarito attingendo alla dialettica tra le azioni che si è sviluppata sia all'indomani dell'ammissione della tutela risarcitoria per la lesione degli interessi legittimi che nella fase di codificazione del processo amministrativo. Analisi che può apparire utile per fare talune precisazioni e mettere a fuoco alcune distinzioni funzionali al prosieguo del discorso. Già la commedia della responsabilità appare di per sé emblematica della particolare prospettiva di partenza, la necessità di ovviare alla storica limitatezza delle forme di tutela proprie di una giustizia orientata soprattutto alla cognizione degli interessi legittimi oppositivi dei consociati (GIOVAGNOLI, R., 2014, 288) spiegando la particolare enfasi riposta su un dispositivo rimediabile che nel diritto civile è considerato sussidiario<sup>30</sup> rispetto al primato riconosciuto all'adempimento in natura ed alla capacità espansiva in genere manifestata dalla tutela specifica (PROTO PISANI, A., 2002, 169; PAGNI, I., 2004, 296; NIVARRA, L., 2011, 170; NICOLUSSI, A., 2014, 1222) e che, anche in diritto amministrativo, ha comunque avuto un'incidenza limitata e non corrispondente al livello di attenzione suscitato (CAFAGNO, M., 2008, 773; SIMONETTI, H., 2013, 752). Nel ripercorrerne le tappe principali non si può non rimanere colpiti dal seguente copione: introdotto trionfalmente nel

<sup>29</sup> La portata in chiave «contenutistica» di tale principio cardine dell'ordinamento costituzionale ed internazionale è sottolineata dalla nota decisione del caso CIR-Fininvest: Cass., III, 17.9.2013, n. 21255, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 26.

<sup>30</sup> Con il limite della possibilità e della utilità del risultato avuto di mira da chi propone il rimedio, ben evidenziato dalla citata sentenza CIR-Fininvest.

1999 come rimedio autonomo in quanto non esclusivamente correlato «alla mera illegittimità del provvedimento»<sup>31</sup>, tanto da essere definito dalla Corte costituzionale come «strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo)»<sup>32</sup>, il risarcimento del danno si è visto ben presto relegato in un cono d'ombra per effetto di alcune decisioni che, per un verso, hanno ribadito la regola della «previa impugnazione» dell'atto lesivo a fronte di un interesse legittimo che troverebbe «la sua primaria e più rilevante tutela (...) nella *restituito in integrum*» derivante dall'annullamento<sup>33</sup>; in tal modo, limitando ad un «ruolo successivo, sussidiario e residuale» un rimedio che finisce per essere disponibile solo nella misura in cui sia stata previamente accertata la fondatezza della pretesa e, per tale via, si sia «stabilito un vincolo al riesercizio del potere amministrativo in senso favorevole al ricorrente»<sup>34</sup>. Per altro verso, ma sulla stessa lunghezza d'onda volta ad assolutizzare la autossufficienza della tutela costitutiva e scongiurare l'evenienza di un'abdicazione alla stessa in favore del risarcimento per equivalente, hanno elaborato la teoria della caducazione automatica del contratto di appalto siglato all'esito dell'aggiudicazione annullata, in ragione della «tendenziale convergenza (...) tra il ripristino della legalità nell'interesse pubblico e la riparazione-risarcimento della situazione soggettiva lesa»<sup>35</sup>. Per tale via idealizzando una forma di «protezione più intensa e finale della situazione giuridica fatta valere»<sup>36</sup>, che si è poi risolta in quella particolare combinazione-articolazione di poteri decisorii ora codificata dagli artt. 121-124 c.p.a..

Se ne ricava, a mò di prima conclusione, peraltro non coerentemente sviluppata ai fini dell'individuazione di un modello riparatorio che viene invece ecletticamente inquadrato nel generale schema acquiliano, l'impressione che la particolare ambientazione entro un rapporto plurisoggettivo che tocca profili non confinabili entro una relazione bipolare vittima-danneggiante, finisce per trasformare l'illecito in occasione per attivare gli strumenti di reazione idonei ad incidere su precedenti decisioni distributive di beni e risorse ed attribuire a chi ne ha diritto l'utilità pretesa, rendendo percorribile solo in via residuale e complementare (per differenza, appunto) la via della compensazione delle perdite subite. Via che tende così ad assumere una funzione minimale nell'economia dei rimedi esperibili, non già nel senso indicato dalla Corte di Cassazione, cioè di «misura minima e perciò necessaria di tutela di un interesse»<sup>37</sup>, ma in quella divisata dal Consiglio di Stato di misura residuale entro un sistema che consente il passaggio a riparazioni per equivalente solo quando l'interesse legittimo sia stato (satisfattivamente) impiegato quale strumento di conformazione dell'attività amministrativa<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Cass., S. U., n. 500/1999, cit. ai punti nn. 11 e 12 della motivazione.

<sup>32</sup> C. cost., 6.7.2004, n. 204, in *Foro it.*, 2004, I, 2594, cit. al punto 3.4.1 della motivazione.

<sup>33</sup> Tar Campania, Napoli, I, 8.2.2001, n. 603, in *Urb. app.*, 2001, 666.

<sup>34</sup> Tar Campania, Napoli, I, 19.9.2001, n. 4485, in *Urb. app.*, 2001, 1349.

<sup>35</sup> Tar Campania, Napoli, I, 29.5.2002, n. 3177, in *Urb. app.*, 2002, 1212. Cfr. anche Cons. St., IV, 27.10.2003, n. 6666, in *Foro it.*, 2004, III, 1. La decisione, dopo avere preso le distanze dalla tesi tradizionale dell'annullabilità relativa del contratto in quanto ritenuta «preclusiva di ogni utilità dell'annullamento dell'aggiudicazione (...) che non sia legata alla possibilità di richiedere il risarcimento del danno per equivalente», opina che dalle riforme del 1998-2000 sia desumibile l'intento di «collegare alla tradizionale tutela di annullamento una tutela più intensa ed effettiva della situazione giuridica fatta valere, realizzata attraverso il ripristino, ove possibile, della situazione giuridica e materiale alterata dall'attività illegittima dell'amministrazione».

<sup>36</sup> Cons. St., VI, 5.5.2003, n. 2332, in *Urb. app.*, 2003, 918.

<sup>37</sup> Cass., S. U., n. 30254/2008, cit. punto n. 12.2 della motivazione.

<sup>38</sup> Parte della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto di poter ricavare simili affermazioni dai principi costituzionali. Per esempio, Cons. St., IV, 29.4.2002, n. 2280, in *Foro amm.*, C.d.S., 2002, 897, ha sostenuto che la «effettività della tutela del cittadino nei confronti dell'attività provvedimentale o materiale della pubblica amministrazione, predicata a livello costituzionale dagli articoli 24 e 113, impone di non considerare la tutela restitutoria o ripristinatoria come eventuale o eccezionale, limitata ad ipotesi residuale, ed anzi spinge a ritenere che proprio la tutela risarcitoria patrimoniale deve essere considerata sussidiaria rispetto alla prima, con la conseguenza che essa deve considerarsi praticabile solo quando quella restitutoria non possa essere conseguita con successo». Altre volte si è richiamato il «doveroso temperamento dei principi di civiltà giuridica conseguenti al riconoscimento della risarcibilità della lesione degli interessi legittimi con quelli di doverosa tutela degli interessi anche patrimoniali dell'amministrazione» (Cons. St., IV, 22.3.2001, n. 1684, in *Foro amm.*, 2001, 400); o si è fatto appello ai principi di coerenza

Non meno sintomatica è la particolare storia, tinta di giallo per la maggiore *suspence* indotta dalla presenza dell'anonimo sforbiciatore (MERUSI, F., 2010, 658), della codificazione delle azioni nel processo amministrativo: in principio dovevano essere tante e diverse le une dalle altre, alla fine l'elenco quanto meno formale ne ha contate poche ed in varie forme limitate, coordinate e/o omologate alla azione di annullamento che, dunque, ne è uscita ulteriormente rafforzata. Epilogo che ha fatto da sfondo al più significativo colpo di scena: il tentativo di togliere al ricorrente il ruolo di attore protagonista del proprio processo, facendo assurgere il giudice amministrativo «a Signore degli effetti delle proprie pronunce (...) onde placare l'ansia di protezione che anima il ricorso in seno ad un giudizio comparativo attento ad evitare gratuite lesioni all'interesse pubblico ed alla sfera dei controinteressati» (CARINGELLA, F., 2012, 2182). Anziché avviare la sperimentazione in forme decisorie alternative ed autonome di quei momenti dichiarativi e di condanna pure da tempo intravisti come «cose ben diverse da un annullamento» vero e proprio (F. CAMMEO, 1911, 25; FERRARI, E., 1989, 548; POLICE, 2007, 67) ed ora chiaramente indicati come ordinari contenuti delle sentenze di merito dall'art. 34 c.p.a., un giudice ancora saldamente ancorato all'archetipo correttivo del giudizio di impugnazione ha pertanto cominciato ad operare interventi di «ingegneria processuale» (FOLLIERI, E., 2012, 438) sulle conseguenze delle proprie pronunce di annullamento, giungendo ad ammettere limitazioni alla retroattività degli effetti caducatori e ripristinatori<sup>39</sup> o ad escluderli del tutto quando la loro applicazione sarebbe risultata «incongrua e manifestamente ingiusta», così disponendo «esclusivamente gli effetti conformativi (...) volti a far sostituire il provvedimento risultato illegittimo»<sup>40</sup>. Il richiamo all'immaginario principio secondo cui «il più reca il meno» (CARINGELLA, F., 2012, 2182) ha poi operato quale argomento di chiusura per l'aggiornata operazione di omologazione-subordinazione al modello dell'annullamento delle diverse forme di tutela predicabili.

Un'importante battuta d'arresto all'ulteriore sviluppo dei ricordati orientamenti interpretativi è stata di recente posta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, nel richiamare il rilievo assunto dal principio dispositivo «in relazione all'ambito della domanda di parte», ha escluso – pure in presenza di un notevole lasso temporale trascorso (15 anni dalla conclusione di una procedura concorsuale) e di possibili disagi a carico di controinteressati incolpevoli – la possibilità di «*modulare* la forma di tutela sostituendola a quella richiesta», ritenendo anche impossibile la conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori ex art. 34, co. 3, c.p.a. in assenza di una domanda della parte interessata, trattandosi di «qualcosa di più o comunque di diverso dalla domanda di annullamento»<sup>41</sup>. Nonostante che tale decisione imponga d'ora in avanti la

---

dell'ordinamento e di certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico. Simili prospettazioni hanno alimentato una linea di pensiero che è giunta almeno fino a Cons. St., Ad. Pl., n. 12/2007, cit., ed è stata avallata anche da C. cost., 24.10.2008, n. 351, in *Foro it.*, 2009, I, 606, che, con riferimento alle conseguenze della risoluzione del rapporto lavorativo dei dirigenti pubblici, ha osservato che forme di riparazione economica come il risarcimento del danno o il pagamento di indennità «non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi», in quanto non attenuano «in alcun modo il pregiudizio (...) arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione. Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento che (...) la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario» (punto n. 2 della motivazione).

<sup>39</sup> Cons. St., VI, 9.3.2011, n. 1488, in *Foro amm.*, C.d.S., 2011, 952.

<sup>40</sup> Come nel caso deciso da Cons. St., VI, 10.5.2011 n. 2755, in *Urb. app.*, 2011, 927.

<sup>41</sup> Cons. St., Ad. Pl., 13.4.2015 n. 4, in *Foro it.*, 2015, III, 266. L'ordinanza di rimessione, evocando «il principio di proporzionalità (...) che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto (...) anche in sede giurisdizionale», nonché «ragioni di equità e giustizia» ed «il danno sociale» derivante da un annullamento disposto automaticamente, e pure ammettendo che il decorso del tempo «non può essere considerato di per sé un elemento ostativo all'annullamento dell'atto illegittimo e all'affermazione del principio per cui chi ha proposto un ricorso fondato ha titolo alla pronuncia favorevole», ipotizzava che «il giudice amministrativo – quando si tratti di questioni che riguardino persone fisiche e le loro attività lavorative – non può non farsi carico delle conseguenze delle proprie pronunce», così giungendo ad ipotizzare che l'art. 34, co. 3, c.p.a. «non sembra ostacolare una pronuncia (...) che (...) si limiti ad affermare l'illegittimità dell'atto impugnato, senza disporre l'annullamento, anche se il ricorrente non abbia esplicitato una domanda risarcitoria, quando – dall'esame della complessiva situazione venutasi a verificare – il giudice ritenga che l'annullamento medesimo – lungi dal dare una vera e piena tutela al ricorrente – in realtà non sia altro che una fonte di

valorizzazione di tecniche decisorie diversificate per la tutela degli interessi degli amministrati, l'affermazione che è dato leggersi circa un risarcimento disposto su "ordine" del giudice che sarebbe «diretto a restaurare la legalità violata dell'ordinamento»<sup>42</sup> appare rivelatrice della persistente equivoca tendenza a declinare il principio di effettività nella parziale e deformante valenza satisfattiva più propriamente predicata per quelle forme di tutela che, nell'ottica del soddisfacimento integrale di una pretesa ad un bene della vita rimasta insoddisfatta, aspirano a costituire (o a promuovere la costituzione di) un «nuovo assetto distributivo» di interessi tra i soggetti del rapporto (DI MAJO, A., 2003<sup>4</sup>, 52; MAZZAMUTO, S.-PLAIA, A., 2012, 70-72; PLAIA, A., 2013, 1015). Con la conseguenza che la qualità di ogni rimedio, anche del risarcimento del danno il cui specifico e non manipolabile compito è pure quello conservativo e reattivo di «restaurare l'integrità del patrimonio (...) del soggetto che abbia subito un'interferenza indebita nella sua sfera giuridica» (NIVARRA, L., 2014, 50), viene riduttivamente collegata alla sua «attitudine a surrogarsi alla fisiologia della convivenza civile» (NIVARRA, L., 2011, 162) e strabicamente valutata alla luce della capacità realizzativa di un risultato compatibile con l'ordine generale degli interessi in gioco. La «forza seducente della effettività» (ROMEO, G., 2015, 41) siffattamente intesa finisce per confondere il senso della pienezza evocata dall'art. 1 c.p.a. con la capacità del giudice di plasmare la realtà amministrativa attraverso un uso incrementale e combinato di azioni, tutte univocamente organizzate per la realizzazione specifica del bene della vita oggetto del potere amministrativo. Per rimanere ancorati allo schema di un giudizio ancora parenteticamente rappresentato come necessario snodo di concretizzazione di un preteso quadro valoriale generale di riferimento, la cui manutenzione verrebbe assicurata attraverso complesse operazioni di bilanciamento di interessi rimesse alla discrezionalità del giudice<sup>43</sup>, si perde di vista non solo il carattere composito, plurale e competitivo delle tecniche di tutela disponibili in uno spazio non più limitato ai soli confini disciplinari e/o nazionali ma anche la particolare prospettiva da cui muovere per la loro scelta ed attivazione: prospettiva che, alla luce anche delle indicazioni provenienti dal diritto europeo, dovrebbe privilegiare il "dopo" rispetto al "prima" (NIVARRA, L., 2014, 89), posizionando i diversi dispositivi tecnici di reazione ed i corrispondenti diversi contenuti delle decisioni di merito «immediatamente a ridosso del bisogno di tutela» avvertito (MAZZAMUTO, S.-PLAIA, A., 2012, 23) dall'amministrato piuttosto che nel bagaglio identificativo una particolare posizione ordinamentale del giudice.

Una pienezza colta sul versante (non del potere del giudice, ma) delle scelte rimediali compiute dal soggetto titolare dell'interesse leso e, quindi, dallo stesso postulabile e modulabile (DALFINO, D., 2014, 913) in relazione alle esigenze attinenti al caso concreto, contribuisce a meglio chiarire anche il concetto di concentrazione delle azioni, negli ultimi tre lustri sovente impiegato per evocare la necessità di «una tutela globale, unica» e pertanto non ripartita tra giudici diversi (DE LISE, P., 2007, 108). Ancora una volta, infatti, se l'accento dell'analisi è posto sulle ambivalenti scelte di arbitraggio stagionalmente compiute dalla Corte regolatrice dei conflitti tra giurisdizioni (LAMORGESE, A., 2014, 4) o sul potere del giudice chiamato ad erogare la tutela, la concentrazione finisce per essere strumentalmente impiegata come valore a senso unico od alternato, e cioè a seconda del plesso giudiziario che si ha in mente evocando un certo disegno di sistema, dimenticando però che la costituzione (art. 113, co. 3) contempla la natura biunivoca ed equivalente della concentrazione<sup>44</sup> laddove prevede la possibilità di attribuire con legge a qualunque organo

---

danno sproporzionato per controinteressati che non abbiano determinato l'illegittimità degli atti» (Cons. St., V, 22.1.2015, n. 284).

<sup>42</sup> Contenuta nella citata decisione Ad. Pl., n. 4/2015, punto n. 4 della motivazione.

<sup>43</sup> Variante concettuale dell'idea di rimedio sostenuta nel dibattito italiano, ancorché prendendo le distanze da approcci formalisti e segnalando il valore «terapeutico» di una prospettiva incentrata sulla specificità dei modi di realizzazione degli effetti giuridici, allorché si pone l'accento sul ruolo del giudice nella comparazione e concretizzazione dei valori generali dell'ordinamento (MESSINETTI, D., 2004, 215).

<sup>44</sup> Non sarà inutile ricordare che Cass., S. U., n. 500/1999, nei passaggi finali della motivazione (al punto n. 12), aveva incidentalmente e con riserva di ulteriore approfondimento della questione non appena se ne fosse ripresentata l'occasione, osservato che la concentrazione davanti al giudice amministrativo della giurisdizione piena (di

giurisdizionale il potere di annullare gli atti amministrativi (ORSI BATTAGLINI, A., 2005, 134; PROTO PISANI, A., 2015, 187), e prescindendo altresì da una previa verifica «dell'adeguatezza dei modelli di tutela» (LAMORGESE, A., 2009, 1111).

Tali letture sono scongiurate dal senso autentico delle disposizioni costituzionali che inquadrano l'azione giurisdizionale tra i diritti fondamentali del cittadino (art. 24 e le equivalenti disposizioni contenute negli artt. 103, co. 1, e 113, co. 1, cost.), affermando così la «netta priorità di valore del principio individualistico su quello istituzionale» (ORSI BATTAGLINI, A., 2005, 140; BACHELET., V., 1966, 27; BERTI, G., 1972, 1863). In ragione di ciò, soltanto i differenti mezzi di tutela divenuti effettivamente disponibili nell'ottica della piena soddisfazione delle pretese di chi ha interesse a reagire contro il potere pubblico sono suscettibili di essere eventualmente concentrati presso lo stesso giudice; inoltre solo la scelta del titolare della pretesa è idonea a conferire valore alla concentrazione nello stesso processo delle controversie aventi ad oggetto la medesima vicenda sostanziale, così attuando in concreto (la possibilità offerta in astratto dall'ordinamento di) «una maggiore economia processuale ed una migliore giustizia sostanziale»<sup>45</sup>.

5. L'avvio di una giurisprudenza capace di offrire «ogni possibile forma di tutela» (SCOCA, F. G., 2013, 166) secondo le vedute coordinate costituzionali è propiziato da altra fondamentale condizione avveratasi nel corso degli ultimi tre lustri: il tendenziale superamento delle diverse forme di giurisdizione tradizionalmente riconosciute al giudice amministrativo e la loro ricomposizione nell'unitario modello processuale della giurisdizione piena (POLICE, A., 2014, 86; CACCIAVILLANI, C., 2012, 137-138; RAMAJOLI, M., 2012, 142). Si tratta di un percorso evolutivo avviato con le riforme operate con il d. lgs. n. 80/1998 e la l. n. 205/2000, che hanno sostanzialmente avvicinato i poteri di cognizione, istruzione e decisione, così convertiti da indici rivelatori di distinte prospettive di risoluzione del problema del riparto a comuni denominatori di indifferenti tecniche rimediali adeguate a soddisfare le pretese azionate in qualunque processo amministrativo. La successiva omologazione operata dalla Corte costituzionale con le note sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006, che hanno ancorato ogni manifestazione della giurisdizione amministrativa alla comune radice del potere, ha rappresentato l'immediato antecedente logico-giuridico dell'art. 7 c.p.a. che offre ora una innovativa lettura unificante del contenuto del potere giurisdizionale del giudice amministrativo, relegando ormai le tracce della nota triade che pure ancora residuano nel testo dei commi 4-7 a tralascio tributo alla risalente logica del riparto. Ne risulta una sostanziale parificazione – quanto alla latitudine di esercizio dei poteri di istruzione, cognizione e decisione – della giurisdizione generale di legittimità e di quella esclusiva, caratterizzandosi invece in via differenziale e residuale la giurisdizione di merito per «l'assenza di limiti» (GALLO, C. E., 2014, 58) quanto alla completa possibilità del giudice di «sostituirsi all'amministrazione» (art. 7, co. 6, c.p.a.).

Il veduto aggiornamento di antiche categorie nate nel tentativo di comporre la problematica dei conflitti di attribuzione (prima) e di giurisdizione (poi) consente di riannodare idealmente l'attuale assetto della giurisdizione amministrativa all'originario significato di quella giurisdizione «propria» del Consiglio di Stato, confinata in epoca preunitaria a particolari materie contenziose (come quella ecclesiastica, mineraria e del debito pubblico) attinenti a rapporti di specifico interesse politico, finanziario od economico, preservata ancora in pieno regime abolizionista dall'all. D della l. n. 2248/1865 e poi confluita nella giurisdizione «anche in merito» della legge Crispi del 1889, che appariva connotata da un «*quid* di diverso» rispetto ai concetti di opportunità e merito amministrativo, ovverosia da quel «*plus* di conoscenza in fatto» (PONTICELLI, P. G., 1958, 85, 117) integrante una piena capacità di «confrontare la misura adottata dall'amministrazione con l'effettiva

---

annullamento e di risarcimento) nelle materia attribuite alla giurisdizione esclusiva poteva dirsi compensata, fuori da quelle materie (come per le controversie di lavoro) dall'accertamento diretto da parte del giudice ordinario dell'illegittimità dell'atto amministrativo quale elemento costitutivo della fattispecie dell'illecito civile, «così realizzandosi anche su tale versante una sorta di concentrazione di tutela».

<sup>45</sup> Così ancora Cass., S. U., n. 12310/2015, punto n. 4 della motivazione.

condizione delle cose, e quindi con l'effettivo rapporto tra le parti» (BENVENUTI, F., 1970, 607; OTTAVIANO, V., 1968, 192). Un siffatto potere di sindacato sui fatti controversi si pone in ideale collegamento con il canone della *full jurisdiction* prefigurato dagli artt. 6 e 13 Cedue e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed interpretato dai giudici di Strasburgo in termini di capacità piena ed autonoma di giudizio su «tutti i profili della questione»<sup>46</sup>, in modo da poter affrontare e risolvere<sup>47</sup> «tutte le questioni fattuali e giuridiche rilevanti per la decisione della controversia»<sup>48</sup>. Un giudice in grado di rimediare effettivamente ai vizi e difetti del procedimento amministrativo si avvicina inevitabilmente al modello appellatorio sotteso alle citate pregresse esperienze giudiziarie, evocando un comune potere di «esaminare il merito del caso, accertare i fatti e valutare gli elementi di prova»<sup>49</sup>. La prospettata contiguità ideale tra serbatoi normativi e culturali appartenenti ad epoche e contesti differenti ma alimentati da comuni istanze e tecniche garantistiche consente di guadagnare una «giusta distanza» (SORDI, B., 2014, 231) dal dottrinarismo che, rispondendo a ben precise e datate sollecitazioni e tensioni ideali e costituenti<sup>50</sup>, ha caratterizzato molti degli ancor oggi diffusi schemi, istituti ed apparati interpretativi. Il messaggio di «moderazione, di equilibrio, di pacatezza» (SORDI, B., 2014, 230) che deriva da siffatta prospettiva costituisce indubbiamente importante occasione per tentare una revisione (ALLENA, M., 2012, 280 ss.; FOLLIERI, E., 2014, 705; GOISIS, F., 2015, 589) dei «confini tra limiti della discrezionalità amministrativa, non sindacabile, e limiti della giurisdizione»<sup>51</sup>.

Nel procedere nell'indicata direzione si incorre in due questioni problematiche: quella dei poteri non ancora esercitati e quella della convertibilità della lite in processo. Il primo problema è formalizzato dall'art. 34, co. 4, c.p.a. a salvaguardia del principio costituzionale della separazione dei poteri e di riserva di amministrazione, del quale però si sono offerte differenti chiavi di lettura. Anzitutto, tale impedimento permane fino al termine di conclusione del procedimento, decorso il quale si perfeziona un inadempimento che legittima il titolare dell'interesse pretensivo a promuovere l'azione di esatto adempimento di cui all'art. 31, co. 1-3, c.p.a. che, superata l'incerta equazione specialità del rito – limitatezza dei poteri di cognizione e decisione del giudice delineata a cavallo degli anni 2000 allorché si è cominciato a novellare il previgente regime della l. Tar<sup>52</sup>, tende ad essere ormai tralasciata non tanto al mero accertamento dell'illegittimità del permanere dell'inerzia decisoria quanto alla corretta (ed eventualmente satisfattiva) regolazione del rapporto sostanziale. Proprio in tale prospettiva pare collocarsi quella giurisprudenza che ritiene il maturare dell'inadempimento legato all'inutile scorrere del tempo condizione dell'azione che, in una «visione dinamica della controversia tipica del giudizio civile», può sopravvenire al momento della pronuncia<sup>53</sup>. Indirizzo che, unitamente a quello che legittima la proposizione di una successiva

<sup>46</sup> C. eur. dir. uomo, 23.6.1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyer v. Belgium*, par. 61.

<sup>47</sup> «Point by point, without ever having to decline jurisdiction when replying to them or ascertaining various facts» come sostenuto da C. eur. dir. uomo, I, 17.4.2012, *Steininger v. Austria*, par. 50.

<sup>48</sup> C. eur. dir. uomo, II, 13.2.2003, *Chevrol v. France*, par. 83.

<sup>49</sup> C. eur. dir. uomo, 4.3.2014, *Grande Stevens et Autres c. Italie*, par. 155.

<sup>50</sup> Come quelle (ben indagate da PASTORELLI, M., 2012, 149) che a partire dalla fine degli anni '30 del Novecento furono alla base della edificazione dell'idea gianniniana di discrezionalità, quale cifra distintiva di un potere autonomo per sostenere la multi finalità dello Stato.

<sup>51</sup> Come invita a fare, parlando di un cammino ormai aperto dalla spinta evolutiva dell'ordinamento europeo ed «improntato al rispetto di due principi fondamentali: della pienezza della tutela giurisdizionale (...) e dei limiti di proporzionalità, finalizzati a restringere l'area del merito amministrativo, insindacabile», Cass., S. U., 16.1.2014, n. 774.

<sup>52</sup> Equazione sbrigativamente sviluppata, sulla base del tenore dell'art. 21-*bis* della l. Tar introdotto dalla l. n. 205/2000, da Cons. St., Ad. Pl., 9.1.2002, n. 1.

<sup>53</sup> Cons. St., IV, 23.2.2012, n. 985, evidenziando come la valenza sostanziale di un processo che guarda non all'evento storico ed episodico della scadenza del termine a provvedere ma al «complessivo rapporto» imponga di piegare «il rito alle esigenze della tutela e non viceversa». Con la precisazione, però, dovuta alla necessità di evitare ogni forma di abuso del processo a fini preventivi o sollecitatori, che ciò vale nel caso in cui il ricorrente abbia proposto l'azione nell'erronea convinzione dello spirare di un termine che poi si dimostri più lungo nel corso del giudizio, non essendovi ragione «per negare la richiesta tutela ove nel frattempo il diverso termine sia comunque spirato senza che l'amministrazione abbia provveduto, atteso che l'inadempimento è oggettivamente esistente al momento della decisione ed al contempo soddisfa la condizione dell'azione *ab origine carente*». Già Cons. St., Ad. Pl., 29.7.2011, n. 15, seppure

azione<sup>54</sup> le volte in cui a seguito della decadenza processuale per scadenza del termine annuale di cui all'art. 31 c.p.a. si ammetta la presentazione di una nuova istanza comportante l'apertura di un altro procedimento, ed a quello che si analizzerà tra breve in tema di atti soprassessori, offre il senso del crescente impegno del giudice ad intervenire in rapporti non definiti in violazione dei vincoli temporali che ne presidiano la durata massima.

Un differente atteggiamento di disimpegno si registra, invece, allorché sono in gioco logiche di carattere organizzativo. Con riferimento al consolidato indirizzo che ammette l'impugnazione immediata degli atti amministrativi che provocano un arresto procedimentale a tempo indeterminato<sup>55</sup>, si è così notato che gli atti di natura vincolante (come le proposte o i pareri) non provochino di per sé un arresto procedimentale al pari degli atti interlocutori ma siano tali da esprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva che è di competenza di un'autorità amministrativa diversa da quella titolare del potere di proposta o della funzione consultiva. Proprio a salvaguardia della "relazione dialettica" tra tali organi, postulata dalla «distinzione dei ruoli, delle funzioni e dei poteri» previsti dall'ordinamento, si è pertanto concluso per la possibile impugnazione del solo provvedimento conclusivo del procedimento, che presuppone l'identificazione in concreto del tipo di potere da esercitare e della sussistenza dei presupposti per il suo esercizio<sup>56</sup>. Ancora, nell'esaminare l'incidenza del vizio di incompetenza sulla possibilità di assorbimento o meno degli altri motivi di ricorso o di graduazione degli stessi<sup>57</sup>, si è preferita una lettura d'indole soggettiva della citata disposizione normativa ritenendo la stessa riferita «ai poteri non esercitati dall'autorità competente, ovvero quella chiamata a esplicare la propria volontà provvedimentale in base al micro ordinamento di settore»: individuando così nella sussistenza dei vizi di incompetenza, carenza di proposta o di parere obbligatorio patologie talmente radicali ed assorbenti da limitare il potere di parte di graduare i motivi e le domande, non potendo il giudice «dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo *munus*»<sup>58</sup>. Considerazioni di ordine generale («tutela della legalità dell'azione amministrativa e degli interessi pubblici sottostanti») ed avvertite esigenze di efficienza del sistema giudiziario (contenimento degli «eccessi di tutela spesso forieri di vero abusi del processo») finiscono in tali casi per assumere prevalente considerazione rispetto alla prospettiva della tutela individuale, imponendo al ricorrente una riduttiva scelta tra due strade: non denunciare censure di incompetenza (e le altre assimilate), oppure sollevarle ma nella consapevolezza della impossibilità di graduarle. Scelta le cui ricadute penalizzanti sul piano della soggettività della tutela si ritengono compensabili in termini di auspicati effetti deflattivi sul contenzioso, nella misura in cui si ipotizza la dissuasione del ricorrente dalla proposizione di impugnative per «una pletora di motivi sostanzialmente di facciata» e la concentrazione dei ricorsi «solo sull'interesse sostanziale effettivamente perseguibile»<sup>59</sup>.

---

nell'ambito della tentata qualificazione dell'inerzia in ordine all'esercizio dei poteri inibitori delle attività oggetto di Scia (art. 19, co. 3, l. n. 241/1990) in termini di silenzio-diniego, come tale impugnabile con l'azione di annullamento, aveva peraltro sostenuto che «la scadenza del termine di conclusione del procedimento è un fatto costitutivo integrante una condizione dell'azione che, ai sensi del disposto dell'art. 34, comma 2, cit., deve esistere al momento della decisione».

<sup>54</sup> Cons. St., V, 20.4.2012, n. 2337; TAR Sicilia, Palermo, II, 5.3.2013, n. 507, con la precisazione che, in tale caso, il privato si assume anche il rischio (in senso migliorativo ma anche peggiorativo) della sopravvenienza di nuove circostanze di fatto e di diritto.

<sup>55</sup> Ciò che conta essendo «l'effetto preclusivo del successivo sviluppo del procedimento», come sostenuto da Cons. St., VI, 9.6.2005, n. 3043; Cons. St., V, 2.10.2000, n. 5224.

<sup>56</sup> Cons. St., IV, 28.3.2012, n. 1829, che indica anche l'eccezione nei casi in cui l'amministrazione procedente: a) non avanzi oltre nel procedimento, non provvedendo sull'istanza di parte; b) comunichi all'interessato l'atto vincolante contrario, con ciò manifestando la volontà di farne proprio il contenuto.

<sup>57</sup> Problema assai dibattuto all'indomani della mancata riproduzione nel codice dell'art. 26, co. 2, l. Tar che imponeva, in caso di accoglimento del vizio di incompetenza, la rimessione dell'affare all'autorità competente. Si vedano, per contrapposte letture:

<sup>58</sup> Così Cons. St., Ad. Pl., n. 5/2015, cit., punto n. 8.3.2 della motivazione.

<sup>59</sup> *Ibid.*.

Il secondo problema è presidiato dalle classiche condizioni processuali (legittimazione ed interesse a ricorrere), che tendono ad essere sagomate (MONTEDORO, G., 2014, 183) non solo sul tipo di azione ma anche sulla natura delle pretese che delimitano e caratterizzano il rapporto che ne è oggetto. La tendenza del nostro ordinamento ad accrescere la rilevanza giuridica (CUDIA, C., 2012, 157 ss.) di interessi plurisoggettivi ed a contenuto generale<sup>60</sup> ha comportato un corrispondente adeguamento dei filtri di accesso alla tutela giurisdizionale. La «possibilità giuridica» dell'azione (MANDRIOLI, C., 1991, 49) si è per tale via evoluta fino ad attestarsi, sulla scia della nota giurisprudenza del “chiunque” affermatasi negli anni '70 in materia edilizia<sup>61</sup>, sull'indice della *vicinitas* evocativo di una forma elastica di collegamento (a vario titolo: spaziale, associativo e/o di categoria, funzionale) dell'interesse sostanziale con l'esercizio di un potere pubblico. Tale evoluzione sembra avvenuta all'insegna della seguente regola implicita: quanto più gli interessi antagonisti sono riferibili a vicende puntuali e/o a relazioni giuridiche di tipo bipolare, come avviene per la contestazione dei titoli edilizi nei rapporti di vicinato, tanto più il predetto requisito di legittimazione viene ritenuto insufficiente ed affiancato anche dalla necessaria prova dell'interesse a ricorrere sotto forma di uno specifico e circostanziato pregiudizio riconducibile agli atti impugnati<sup>62</sup>; quanto più, invece, si allarga l'ambito oggettivo o soggettivo di proiezione degli interessi antagonisti, tanto più si intende sufficiente «una ragionevole prospettazione della lesione potenziale»<sup>63</sup>, come per esempio nella materia ambientale<sup>64</sup>, fino ad ammettere forme eccezionali di legittimazione oggettiva per la tutela di interessi generali (CERULLI IRELLI, V., 2014, 351), come la libertà di concorrenza ed il corretto funzionamento del mercato<sup>65</sup>, strutturate come *extrema ratio*

---

<sup>60</sup> Quali quelli, per esempio, riguardanti: il corretto governo ed utilizzo del territorio, la tutela ambientale, la tutela dei consumatori, l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici, la concorrenza e la regolazione economica, l'esercizio delle prerogative elettorali, il rispetto della parità di genere.

<sup>61</sup> Cons. St., V, 9.6.1970, n. 523, in *Giur. it.*, 1970, III, 193. La tecnica di selezione ivi declinata in termini di “insediamento abitativo” del proprietario frontista è stata progressivamente estesa fino a comprendere qualunque forma di “durevole rapporto” con la zona interessata, alla stregua di un giudizio elastico che tenga conto «della natura e delle dimensioni dell'opera (...), della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche e anche delle conseguenze prodotte (...) sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili» frequentano la zona (Cons. St., V, 20.2.2009, n. 1032, che in materia di apertura di un centro commerciale individua il concetto di “bacino d'utenza” che travalica i limiti della programmazione degli insediamenti commerciali).

<sup>62</sup> In tal senso si orienta una parte della giurisprudenza di primo grado, incline a sostenere che «il criterio della *vicinitas*, sebbene costituisca indizio inequivocabile dello stabile collegamento con la zona interessata dall'edificazione, così da differenziare la posizione del terzo, deve essere integrato ed interpretato in modo tale da porre in evidenza l'ulteriore profilo che deve caratterizzare la posizione legittimante, ossia la dimostrazione del pregiudizio derivante a carico del terzo, costituito dall'incidenza negativa che il progetto assentito potrà avere sul bene di proprietà o in godimento del vicino, così da comprometterne la fruizione o il valore» (Tar Veneto, II, 16.1.2013, n. 15). Anche il Consiglio di Stato ribadisce «la necessità che per i vicini si verifichi uno specifico *vulnus* alla loro sfera giuridica *sub specie* della sussistenza di un detrimento economico-patrimoniale», la cui verifica «va effettuata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera in progettazione, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche, e delle conseguenze prodotte da nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza sono in durevole rapporto con l'area interessata» (Cons. St., IV, 13.11.2012, n. 5715).

<sup>63</sup> Cons. St., V, 28.7.2015, n. 3711, che (al punto n. 13 della motivazione) evidenzia «preoccupazioni consistenti nei rischi di vanificare la tutela giurisdizionale (...) laddove si addossasse ai ricorrenti un onere probatorio particolarmente eccessivo ed irragionevole».

<sup>64</sup> Anche in ragione della ormai pacifica compenetrazione, emergente già a livello pianificatorio (Cons. St., IV., 1.9.2015, n. 4079; 22.12.2014, n. 6290), delle problematiche ambientali ed urbanistiche (Cons. St., V, n. 3711/2015; Cons. St., IV, 19.2.2015, n. 839; 9.1.2014, n. 36). Analogo intreccio tra interessi urbanistici ed economici conduce la giurisprudenza in materia di impugnazione dei relativi titoli (quello edilizio essendo riconosciuto come presupposto di quello commerciale) a ragionare in termini di “bacino commerciale” (Cons. St., IV, 3.9.2014, n. 4480), al fine di ritenere rilevante la posizione del ricorrente che si rapporti «all'interesse ad un regolare svolgimento della concorrenza, tale da non ledere illegittimamente la posizione di un altro operatore nel proprio settore di mercato» (Cons. St., IV, 19.3.2015, n. 1444).

<sup>65</sup> Si allude all'art. 21-*bis* della l. 10.10.1990, n. 287, introdotto dall'art. 35 d.l. 6.12.2011, n. 201, convertito in l. 22.12.2011, n. 214, che legittima l'Autorità garante della concorrenza e del mercato a ricorrere contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

per sopperire al fallimento della preliminare sequenza procedimentale pre-contenziosa ideata, oltre che per fini deflattivi del contenzioso, anche e soprattutto per assicurare il governo in via amministrativa di valori generali <sup>66</sup>.

Anche il principio per cui è impugnabile solo il provvedimento conclusivo del procedimento che, recando la decisione finale produttiva degli effetti giuridici esterni, è in grado di ledere le posizioni giuridiche dei soggetti interessati ha subito una progressiva elaborazione da parte della giurisprudenza che ha consentito significative anticipazioni/estensioni della tutela verso snodi particolari di svolgimento della funzione. Tra esse, merita ricordare in questa sede: le clausole escludenti degli atti generali incoativi delle procedure concorsuali <sup>67</sup>; le decisioni di indizione delle medesime procedure selettive, impugnabili da parte di chi non abbia legittimamente partecipato alle stesse, oltre che nel veduto caso di clausole escludenti, solo se è contestata in radice la scelta di indire la procedura, se si tratta dell'operatore economico di settore che intenda contestare un affidamento diretto o senza gara <sup>68</sup>; gli arresti procedimentali, costituenti come sopra accennato fattispecie endoprocedimentali sostanzialmente provvedimentali che sono «preclusive delle aspirazioni dell'istante o comunque di uno sviluppo diverso e per esso maggiormente favorevole» del procedimento, con esclusione però degli atti provvisori promananti da organi straordinari o commissioni tecniche che preannunciano il tenore della decisione amministrativa e sono, dunque, facoltativamente impugnabili a condizione però che segua nel corso del giudizio l'impugnazione del provvedimento definitivo, delle prassi consistenti nella sperimentazione di protocolli procedimentali *praeter o contra legem*, nonché di atti soprassessori che rinviando il soddisfacimento dell'interesse pretensivo e sono ora impugnabili con la veduta azione di esatto adempimento <sup>69</sup>.

Entro tali coordinate si colloca il tema decisivo delle scelte discrezionali riservate al potere amministrativo. Seguendo un andamento recessivo nel tempo, grazie al concreto sviluppo di una giurisprudenza che, a prescindere dalla portata condizionante del postulato ideologico dell'inesauribilità della funzione pubblica, ha incisivamente operato sui tre profili della percezione della realtà, della qualificazione e/o valutazione dei fatti e della composizione degli interessi (PONTICELLI, P. G., 1990, 1), tale limite si è progressivamente attestato sull'elemento quantitativo dell'opinabilità (VACIRCA, G., 1981, 1589) e si è di recente risolto nell'enucleazione di una serie di categorie e coppie concettuali (debole-forte, estrinseco-intrinseco: VILLATA, R.-RAMAJOLI, M., 2006, 122 ss.) tendenti a descrivere, in una con il superamento dell'equazione «merito uguale discrezionalità tecnica», le condizioni per la graduazione d'intensità di un sindacato che giunge a lambire l'attendibilità delle valutazioni sotto il profilo della loro «correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo» <sup>70</sup>. La via tracciata offre la possibilità di ricostruzioni tendenzialmente complete dell'iter di formazione della decisione, permettendo di superare i limiti sottesi alla «logica opaca» e di tipo sintetico sperimentata nella caccia ai sintomi di illegittimità (MERUSI, F., 2012, 74). Pur nella consapevolezza della sottile linea di confine esistente «tra

<sup>66</sup> Cons. St., V, 30.4.2014, n. 2246, sulla scia anche di C. cost., 14.2.2013, n. 20.

<sup>67</sup> Cons. St., Ad. Pl., 29.1.2003, n. 1, lega l'immediata impugnabilità delle «clausole impeditive dell'ammissione dell'interessato alla selezione» alla circostanza che esse sono «esattamente e storicamente determinate, preesistenti alla gara stessa, e non condizionate dal suo svolgimento e, perciò, in condizioni di ledere immediatamente e direttamente l'interesse sostanziale del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara». Il tentativo di superare tale indirizzo (già operato da Cons. St., VI, con le ordinanze 18.1.2011, n. 351, e 8.5.2012, n. 2633, e non accolto per difetto di rilevanza dalle Adunanze Plenarie 7.4.2011, n. 4, e 31.7.2012, n. 31) è stato di recente riproposto da Cons. St., VI, ord. 1.2.2013, n. 634, valorizzando esigenze evolutive sottese: a) alla volontà deflattiva del contenzioso; b) ai principi di buona fede e affidamento, che dovrebbero implicare che le imprese «tenute a partecipare alla gara con attenta disamina delle prescrizioni del bando, fossero (...) obbligate a segnalare tempestivamente, tramite impugnazione del bando stesso, eventuali cause di invalidità della procedura di gara così come predisposta»; c) alla efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, con conseguente «massima possibile limitazione di ogni margine di incertezza giuridica, sul piano sostanziale o procedurale». Anche tale sollecitazione non è stata però colta dall'Adunanza Plenaria, 22.4.2013, n. 8, in ragione della rilevata legittimità della clausola del bando contestata.

<sup>68</sup> Come precisa e ricorda Cons. St., Ad. Pl., n. 4/2011, punto 39 della motivazione.

<sup>69</sup> Cons. St., IV, 9.5.2013, n. 2511.

<sup>70</sup> Come chiarito a fare data dall'importante decisione Cons. St., VI, 9.4.1999, n. 601, in *Foro it.*, 2001, III, 9.

l'operazione intellettuale consistente nel vagliare l'intrinseca tenuta logica della motivazione dell'atto amministrativo impugnato e quella che si sostanzia invece nello scegliere tra diverse possibili opzioni valutative, più o meno opinabili, inerenti al merito dell'attività amministrativa di cui si discute»<sup>71</sup>, non vanno sottaciute diffuse incertezze ed ambiguità, dovute talvolta allo scollamento tra enunciazioni di massima ed esiti decisori (SIGISMONDI, G., 2015, 734), talaltra anche al valore evocativo di formule linguistiche (TRAVI, A., 2004, 447) alla cui luce si pretende di catalogare le molteplici manifestazioni della ragionevolezza amministrativa.

La logica della *full jurisdiction*, legata alla effettiva e piena disponibilità di ogni rimedio, impone di abbandonare il livello di siffatte astrazioni e di ragionare avendo riguardo al concreto sviluppo della fattispecie procedimentale ed al suo intreccio con le dinamiche processuali. Premesso che il limite dell'opinabilità appare il riflesso tardivo di una sistematica incentrata ancora sulla centralità dell'azione di impugnazione e che lo stesso sistema europeo non esclude comunque limitazioni del potere giurisdizionale in presenza di scelte a forte connotazione politica riconducibili al circuito rappresentativo democratico, sulla base di logiche non dissimili da quelli rinvenibili anche a livello domestico nell'affermazione della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa come nella tendenza al progressivo arretramento della discrezionalità «dalla decisione puntuale alla scelta programmatica» preliminare (NIGRO, M., 1986, 723), può anzitutto ragionevolmente sostenersi che ogni elemento fattuale così come i presupposti giuridici della fattispecie – rilevando come insieme di fatti e qualificazioni condizionanti la produzione (piuttosto che la scelta) dell'effetto giuridico – è suscettibile di autonoma conoscenza e valutazione da parte del giudice a prescindere dalla relativa complessità e/o determinatezza. Quanto al nucleo centrale delle scelte vere e proprie, pare invece opportuno parlare di una discrezionalità non astratta ma concreta, di tipo “situazionale” in ragione del contesto temporale, fattuale ed istruttorio a cui si guarda nello specifico caso e della sua successiva evoluzione, qual è quella cui fa riferimento – nell'ottica processuale – l'art. 31, co. 3, c.p.a. (richiamato dall'art. 34, co. 1, lett. c, c.p.a.)<sup>72</sup>. Ben può, infatti, succedere che l'istruttoria procedimentale comporti la riduzione e/o consumazione del più ampio raggio di scelte ipotizzabili all'inizio del procedimento, fino a non fare residuare ulteriori margini di discrezionalità perché una sola diviene la decisione possibile tra tutte quelle originariamente consentite dalla legge. Così come può accadere che la riedizione del potere dopo una sentenza favorevole veda erosi i propri sbocchi decisori dal «sentiero-guida» tracciato dal giudizio di cognizione<sup>73</sup>. Per quanto non abbiano avuto seguito le tesi estreme inclini ad affermare un divieto di riesercizio del potere a seguito di un giudicato sfavorevole e – in ossequio ai principi di autonomia e responsabilità dell'amministrazione salvaguardati dallo stesso meccanismo del “*remand*” di cui agli artt. 88, co. 1, lett. f), e 112, co. 1, c.p.a. – non venga, dunque, esclusa in via generale la possibilità di rivalutazione e di approfondimento di fatti od elementi che seppure già tenuti presenti non erano stati adeguatamente posti in luce o valorizzati nella loro interezza<sup>74</sup>, sta di fatto che la riedizione del procedimento è assoggettata a «precisi limiti e vincoli»<sup>75</sup>. Così, salvi i non del tutto frequenti casi di giudicato puntuale che preclude la valutazione di elementi già ritenuti neutri o inconferenti<sup>76</sup>, nelle ordinarie ipotesi di sentenza basata su vizi formali o sul difetto di motivazione “ordinario” l'accertamento compiuto dal giudice sui presupposti della pretesa azionata diventano vincolanti nei confronti dell'amministrazione, mentre le nuove operazioni di valutazione dei fatti e delle circostanze rilevanti non devono avvenire all'insegna della ricerca di «un argomento purchessia» o della

<sup>71</sup> Cass., S. U., 8.3.2012, n. 3622. Evidente è l'eco di una linea di pensiero fortemente critica verso un sindacato di non condivisibilità delle valutazioni che è palesata da Cass., S. U., 17.2.2012, n. 2312 ed anche da Cass., S. U., 20.1.2014, n. 1013. Nello stesso senso limita il sindacato delle valutazioni opinabili di fatti alle figure sintomatiche di eccesso di potere, «senza che sia necessario effettuare un confronto tra l'interesse pubblico tipico e l'interesse concreto perseguito dall'amministrazione», Cons. St., VI, 14.8.2013, n. 4174, in *Foro it.*, 2014, III, 173.

<sup>72</sup> Cons. Giust. Amm., sede giur., 15.9.2014, n. 541.

<sup>73</sup> Cons. St., IV, 7.4.2014, n. 1625, punto n. 4.5 della motivazione.

<sup>74</sup> Cons. St., IV, 22.1.2013, n. 356.

<sup>75</sup> Cons. St., Ad. Pl., n. 2/2013, punto n. 5 della motivazione.

<sup>76</sup> Cons. St., IV, n. 1625/2014.

riesternazione di argomenti già considerati recessivi in sede di giudizio<sup>77</sup>, ma deve dimostrarsi il frutto della «constatazione di una palese e grave erroneità del giudizio precedente», in attuazione dei principi di buon andamento nella gestione della funzione pubblica e di correttezza e buona fede nella conduzione dei rapporti giuridici<sup>78</sup>. Sulla scia del principio di effettività della tutela e della correlata necessità che la controversia trovi ad un certo punto una soluzione certa e definitiva, si è di conseguenza affermata la teoria del c. d. “*one shot temperato*”, secondo cui sussisterebbe in capo all’amministrazione un vero e proprio obbligo di esaminare «l’affare nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, le questioni che ritenga rilevanti, dopo di ciò non potendo tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati»<sup>79</sup>. Tale approdo interpretativo rappresenta lo stadio soddisfacente più avanzato del rapporto circolare ed interattivo tra procedimento e processo su cui insiste anche il diritto europeo ed evidenzia, in definitiva, come la strada verso la recezione del canone della *full jurisdiction* è condizionata non tanto dalle coppie dicotomiche che, per pigrizia culturale e con evidenti slittamenti concettuali<sup>80</sup>, si sono succedute nella pretesa di sistematizzare la inappagata ricerca di un equilibrio di poteri, ma dalla responsabilità e serietà con cui ogni attore del giudizio interpreterà il proprio infungibile ruolo nello sviluppo del singolare processo.

6. L’esame delle condizioni preliminari e generali per lo sviluppo di un sindacato effettivo e pieno sul potere amministrativo rinvia al processo quale sede decentrata per il concreto conseguimento di tale obiettivo.

Una volta preso atto della estensione anche al processo amministrativo dei principi di pluralità e (quantomeno tendenziale: TRAVI, A., 2011, 87) atipicità delle azioni<sup>81</sup>, pure nella consapevolezza delle resistenze di tipo culturale che ancora si frappongono al consapevole uso delle tecniche (soprattutto) di mero accertamento e di condanna (risarcitoria e di adempimento), la presente analisi può concentrarsi<sup>82</sup> sul nodo della domanda di parte e sui relativi vincoli che è in grado di veicolare per la decisione del giudizio.

In proposito, non può non rilevarsi che al persistente disimpegno teorico sul controverso tema dell’oggetto della domanda, ancora di recente identificato – per il modello impugnatorio – nella richiesta di annullamento di uno o più provvedimenti<sup>83</sup> nonostante le sollecitazioni ad abbracciare il rapporto giuridico sostanziale (MOTTO, A., 2012; 180; FERRARA, L., 2013, 637) derivanti anche

<sup>77</sup> *Ibid.*, punto n. 6.2.4 della motivazione.

<sup>78</sup> Ad. Pl., n. 2/2013.

<sup>79</sup> Cons. St., IV, 31.3.2015, n. 1686, punto n. 4.1 della motivazione, ove peraltro si precisa che tale regola non toglie rilevanza ai fatti sopravvenuti, la sede della cui considerazione tuttavia «non è quella del procedimento già concluso e doppiamente valutato dal giudice amministrativo, ma quella di un eventuale nuovo e diverso *iter*, fondato su presupposti o modalità autonome».

<sup>80</sup> Significativamente censurati, a livello metodologico, da Cass., S. U., n. 12310/2015 (punto n. 3 della motivazione), che – ragionando, come già detto, sul regime della domanda nel processo civile ex art. 183 c.p.c. – invita a «resettare le pre-cognizioni in materia e sgombrare il campo di analisi da preconcetti e suggestioni - linguistiche prima ancora che giuridiche – soprattutto con riguardo ad espressioni sfuggenti ed abusate che hanno finito per divenire dei “mantra” ripetuti all’infinito senza una preventiva ricognizione e condivisione di significato».

<sup>81</sup> Cons. St., Ad. Pl., nn. 3 e 15 del 2011. Si consideri altresì Cons. St., Ad. Pl., 20.7.2012, n. 28, che, nell’affermare l’ammissibilità – in sede di giurisdizione esclusiva – dell’azione ex art. 2932 c.c. per l’attuazione degli obblighi di urbanizzazione oggetto di una convenzione urbanistica, ha sostenuto: «la tesi di una eventuale “tipicità” delle azioni proponibili nel processo amministrativo (...) sarebbe in stridente ed inammissibile contrasto, oltre che con i fondamentali principi di pienezza ed effettività della tutela, ex art. 1 c.p.a., con la stessa previsione dell’art. 24 della Costituzione». Nel rigettare il ricorso per motivi di giurisdizione avverso detta decisione, Cass., S. U., 9.3.2015, n. 4683, ha chiosato: «l’effettività della garanzia giurisdizionale può essere assicurata soltanto con l’atipicità delle forme di tutela. Ove le azioni tipizzate, idonee a conseguire situazioni dichiarative, di condanna e costitutive, non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela, deve essere proponibile ogni altra azione che assicuri tale, sulla base dei principi costituzionali richiamati dall’art. 1 c.p.a., oltre che dai criteri di delega di cui all’art. 44 della l. n. 69/2009».

<sup>82</sup> Rinviando ogni altro approfondimento alla ricerca di Fabrizio Figorilli su «L’efficienza della tutela alla prova delle azioni disponibili nel processo amministrativo e delle relative condizioni».

<sup>83</sup> Cons. St., Ad. Pl., n. 5/2015, punti n. 6.1.1 e 6.3 della motivazione.

dalla parallela opera di rivisitazione delle azioni negoziali da parte della Corte di Cassazione<sup>84</sup>, fa da contraltare l'evoluzione della disciplina processuale e della giurisprudenza che appaiono in realtà orientate verso la progressiva comune valorizzazione del legame strumentale e funzionale tra processo e rapporto amministrativo alimentato dall'esercizio del primo di quei poteri di parte riassunti nello schema complesso del diritto di azione (PROTO PISANI, A., 1973, 1057; CONSOLO, C., 1991, 49). In linea con gli orientamenti (già evidenziati *supra*, al par. 3) tendenti a valorizzare il principio per cui il processo deve tender per quanto possibile ad una decisione di merito (LUISO, F. P., 2013, 6), si assiste così in primo luogo alla diffusione di una linea di pensiero che, in tema di interpretazione del contenuto della domanda, tende a «salvaguardare la possibilità di accesso al giudizio ed alla sua definizione con decisione nel merito», considerando «non prevalente quel risultato che consenta al giudice (...) di liberarsi» di tale obbligo mediante le ipotesi di pronuncia di rito<sup>85</sup>. Nella stessa lunghezza d'onda si colloca, poi, il crescente *favor* verso la possibilità del cumulo in via principale o incidentale di domande connesse nello stesso giudizio: possibilità che può realizzarsi o *ex ante*, cioè al momento di esercizio dell'azione, mediante la proposizione di un unico ricorso (art. 31, co. 1, c.p.a.) o di motivi aggiunti (art. 43 c.p.a.) avverso atti frutto del concorrente e collegato esercizio di poteri amministrativi diversi, ancorché facenti capo a differenti autorità, incidenti sulla medesima fattispecie sostanziale; o *ex post*, al momento della conoscenza da parte del giudice (art. 70 c.p.a.) «della controversia nei suoi termini reali, concreti e complessivi»<sup>86</sup>. Come che sia, è evidente che la spinta per tale via esercitata verso l'ammissibilità di un «processo oggettivamente complesso» (PAGNI, I., 2014, 1168), a tutto vantaggio non solo della concentrazione e della speditezza della funzione giudicante<sup>87</sup> ma anche di una cognizione omogenea e contestuale di assetti di interessi afferenti a vicende della vita sostanzialmente unitarie, colloca il giudizio oltre la tradizionale prospettiva del collegamento procedimentale o funzionale tra atti diversi (BERTI, G., 1970, 20 ss.; RAMAJOLI, M., 2002, 50) disvelando una capacità adattiva dello stesso sulla base del nuovo comune denominatore della «unitarietà della posizione giuridica che il soggetto intende tutelare in giudizio»<sup>88</sup>.

Anche sul fronte dei motivi del ricorso (DE NICTOLIS, R., 2011, 359; CERBO, P., 2012; ROMANO TASSONE, A., 2012, 803) è da registrare una recente presa di posizione dell'Adunanza Plenaria, nel senso che il processo amministrativo è un processo di parte e che le peculiari modalità di tutela dell'interesse legittimo non possono condurre ad una esegesi della disciplina processuale che dia vita, almeno fuori determinate e limitate ipotesi, ad una derogatoria giurisdizione di diritto oggettivo, essendo così vietato al giudice di attribuire un bene della vita non richiesto o comunque

<sup>84</sup> Cass., S. U., n. 26242/2014, punto n. 4.8 della motivazione, con una scelta di metodo che valorizza il ruolo funzionale della giurisdizione impedendo che il processo «possa operare un'astrazione dal rapporto e che il principio della domanda possa essere interpretato in modo tale da consentire alla parte (...) la disarticolazione e la deformazione della realtà sostanziale» (MENCHINI, S., 2015, 939).

<sup>85</sup> Cons. St., IV, n. 36/2014, n. 9 della motivazione, ove si precisa che il giudice «deve sempre dare prevalenza ad interpretazioni che consentano la conservazione dell'atto secondo lo scopo per il quale esso, nella prospettazione attorea E70 ricorrente, era stato proposto, in coerenza con il tipo di azione esercitata»; così assicurando non il risultato utile invocato dalla parte che agisce in giudizio ma «il diritto della stessa a ricevere una pronuncia di merito».

<sup>86</sup> Cons. St., IV, n. 36/2014, punto n. 9 della motivazione.

<sup>87</sup> Cioè di esigenze di economia processuali (come sembra sostenere Cons. St., III, 17.8.2011, n. 4792, in materia di motivi aggiunti), sottese soprattutto alle ipotesi di cumulo di domande soggettivamente connesse (FABBRINI, G., 1988, 6), ancora non consentite nel processo amministrativo (MENCHINI, S., 2014, 1113; RAMAJOLI, M., 2014, 1241).

<sup>88</sup> Cons. St., IV, n. 36/2014, ove si precisa ulteriormente: «in modo non diverso dal diritto soggettivo, anche l'interesse legittimo si propone con un lato esterno – ineranza tra soggetto e bene/*utilitas* che ne costituisce il fondamento – ed un lato esterno, caratterizzato dal “rapporto giuridico” intercorrente con un soggetto “altro”». Con la particolarità che tale rapporto «si caratterizza, da un lato, per la identità/unicità della posizione di interesse legittimo leso; dall'altra lato, per la pluralità dei poteri amministrativi esercitati, e teleologicamente orientati alla realizzazione/tutela di un solo, più ampio e complessivo, interesse pubblico ovvero di più interessi pubblici, che richiedono, in modo convergente e sincronico, il sacrificio oppure il mancato ampliamento dell'interesse legittimo considerato (ove tali poteri siano legittimamente esercitati), ovvero che provocano una illegittima compressione o mancato ampliamento dell'interesse legittimo, se il relativo esercizio di potere risulta affetto da vizi di legittimità».

di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nella domanda<sup>89</sup>. Sulla base di simili premesse, il contrasto registratosi in giurisprudenza tra alcune Sezioni del Consiglio di Stato<sup>90</sup> è stato risolto nel senso che la graduazione dei motivi, purché manifestata in modo puntuale ed esplicito dalle parti, vincola il giudice «sebbene la sua osservanza possa portare, in concreto, ad un risultato non in linea con la tutela piena dell'interesse pubblico e della legalità»<sup>91</sup>. Anche la criticata prassi dell'assorbimento dei motivi è stata di conseguenza ridimensionata e ritenuta in linea di principio vietata, salvo che non sia autorizzata da espresse previsioni di legge (es. artt. 74 e 49, co. 2, c.p.a.) o da ineludibili ed evidenti ragioni di ordine logico-pregiudiziale o di economia processuale, e sempre comunque con l'avvertenza che occorre dare la preferenza ai motivi ed alle questioni di carattere sostanziale idonee a «chiudere la lite definitivamente»<sup>92</sup>.

Su un altro ma connesso versante, può osservarsi che se è vero che il processo è lo «strumento mediativo» per eccellenza (GROSSI, P., 2009, 1906) tra la fattualità del singolo episodio della vita e la *regula iuris* individuata per la risoluzione dei conflitti in ordine ad esso insorti, ben si comprende come spetti proprio alla domanda incoativa del giudizio indicare oltre la pretesa fatta valere anche i fatti storici principali che, nella serie ininterrotta di accadimenti (LENT, F., 1953, 466), ne consentono l'individualizzazione (CERINO CANOVA, A., 1980, 188). La *quaestio facti* è il punto di partenza del ragionamento del giudice e delimita e condiziona il suo prodotto decisorio. Ciò vale anche per il processo amministrativo, nella misura in cui lo stesso si va sempre più emancipando dall'istruttoria limitata (ex art. 44 T.U. Cons. St.) alla ricostruzione del dossier procedimentale dell'atto che era tipica di un giudizio (impugnatorio) concepito come revisione critica delle valutazioni operate dall'amministrazione (DE GIORGI CEZZI, G., 2002, 914; PERFETTI, L. R., 2008, 930). Purtuttavia, benché l'art. 64 c.p.a. attribuisca finalmente alle parti la titolarità del potere di disposizione processuale dei fatti da porre a fondamento della decisione (BENVENUTI, F., 1953, 31), la realizzazione di un sistema di tutele ancorato alla possibilità della diretta verifica dei fatti presupposti all'esercizio del potere appare ancora lontana. Anzitutto, è ancora oggi significativa la «in autonomia procedurale» della fase istruttoria (GANI, L., 2013, 367; CORPACI, A., 2010, 619) in un processo che continua ad essere articolato nelle due minimali fasi introduttiva e decisoria. Ciò implica che, salve lodevoli ed autonome iniziative assunte a livello locale da qualche Presidente di Tar<sup>93</sup>, la prova dei fatti solo sommariamente esposti nel ricorso (art. 40, lett. c, c.p.a.) è compresa in vista della trattazione delle istanze cautelari nella camera di consiglio o dei motivi del ricorso nell'udienza finale di discussione, venendo così notevolmente pregiudicato il «libero gioco dei contrapposti antagonismi» che è garanzia per avvicinarsi il più possibile non a verità parziali e fittizie ma alla sostanza della lite (FORNACIARI, M., 2005, 68; DE GIORGI, G., 2013, 20). Sul piano dei principi, poi, il tralascio e talvolta non meditato richiamo alla formula benvenutiana del metodo

<sup>89</sup> Cons. St., Ad. Pl., n. 5/2015, punto n. 7.3 della motivazione.

<sup>90</sup> Contrapponendosi ad un indirizzo più risalente (ben sintetizzato da Cons. St., V, 6.4.2009, n. 2143), favorevole a seguire l'ordine logico delle censure per assecondare quelle evidenzianti una più radicale illegittimità del provvedimento in funzione della massima latitudine della funzione correttiva del procedimento, un orientamento più recente incline a dare «rilievo al risultato maggiormente satisfattivo per l'interesse del ricorrente piuttosto che per l'interesse pubblico» (come notato da Cons. St., VI, ord. 11.2.2013, n. 761, in sede di una prima rimessione della questione all'Adunanza Plenaria).

<sup>91</sup> Cons. St., Ad. Pl., n. 5/2015, punto n. 8 della motivazione, ove si reputa pertanto «definitivamente superato il tradizionale e più risalente orientamento giurisprudenziale – maggiormente preoccupato di assicurare una coerente tutela all'interesse pubblico (...) - secondo cui spetta sempre e comunque al giudice amministrativo individuare l'ordine di esame dei motivi dedotti dal ricorrente, sulla base della loro consistenza oggettiva (...) non alterabile dalla mera richiesta della parte». Il criterio della radicalità del vizio torna ad essere preferito a quello del massimo soddisfacimento dell'interesse della parte, oltre che nella veduta ipotesi dell'incompetenza, anche in assenza di una espressa graduazione riemergendo in tali casi l'interesse dell'intera collettività ad una corretta gestione della cosa pubblica.

<sup>92</sup> *Ibid.*, punto n. 9.3.4.1 della motivazione.

<sup>93</sup> Si segnala in tal senso la prassi del Tar Lombardia di prevedere l'assegnazione dei ricorsi da parte dei presidenti di sezione ad un magistrato con il compito di far emergere i fatti sottesi alla controversia e di fissare un'udienza ad hoc per l'ammissione di mezzi di prova a servizio della definizione nel merito dei singoli giudizi (cfr. la *Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2014* del Presidente Francesco Mariuzzo, Milano, 28 febbraio 2014 e la *Relazione 2015*, Milano, 27 febbraio 2015).

acquisitivo, ora peraltro codificata dall'art. 64, co. 3, c.p.a.<sup>94</sup>, ha consentito la reiterazione di prassi istruttorie dominate da un uso non controllabile di poteri officiosi, in vista del perseguimento di interessi generali attinenti alla realtà extraprocessuale come la legalità e l'accertamento della verità reale (VILLATA, R., 1995, 200; PERFETTI, L. R., 2014, 52); con conseguente inaridimento delle iniziative probatorie delle parti che, scoraggiate dalla ingombrante «signoria sulla prova» manifestata dal giudice (NIGRO, M., 1967, 15) e dal rassicurante onere del «principio di prova», tendono a non impegnarsi nella proposizione di una alternativa e diversa ricostruzione dei fatti e degli aspetti tecnici della fattispecie controversa, reiterando passive prassi forensi incentrate sul sindacato indiretto sub specie delle classiche figure sintomatiche di eccesso di potere (FOLLIERI, E., 2014, 205-206). L'ambiguo rapporto che su tali basi si è venuto a strutturare tra logiche dispositive e dinamiche acquisitive ha dato vita ad un sistema privo di sufficiente coerenza e razionalità (D'ANGELO, G., 2010, 215; CHIZZINI, A.-BERTONAZZI, L., 2012, 685) che si è riflesso negativamente sulle applicazioni pratiche. Sarà sufficiente in questa sede ricordare<sup>95</sup> l'atteggiamento reticente manifestato in tema di interrogatorio libero, cui pure talvolta si è fatto ricorso nel convinto tentativo di cogliere attraverso la «immediatezza dell'oralità (...) indispensabili elementi "sensitivi" di convincimento»<sup>96</sup>, o per verificare determinate «circostanze di tempo e di luogo», o ancora per comprendere in modo più esauriente «i termini reali delle operazioni economiche e dei meccanismi tecnici celati dietro il linguaggio specialistico utilizzato», e che in altre occasioni si è invece veduto ricondotto ad un'impropria dimensione documentale tanto da essere assimilato alla vecchia richiesta di chiarimenti<sup>97</sup>. La stessa logica documentale appare sottesa anche alla pratica inattuazione del potere di ispezione di cui agli artt. 63, co. 2, c.p.a. e 118 c.p.c., cui si preferisce l'ordine di esibizione ex art. 210 c.p.a. in funzione della ritenuta sufficienza di un'indiretta rappresentazione della realtà, così come al riduttivo impiego della testimonianza che, per quanto già ammessa solo in forma scritta dall'art. 63, co. 3, c.p.a., è talvolta retrocessa a «mero principio di prova idoneo soltanto a legittimare l'esercizio dei poteri istruttori del giudice» fino ad essere ritenuta sostanzialmente equivalente alla dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio in virtù della comune garanzia offerta dalla eventuale responsabilità per i reati di falso<sup>98</sup>. Un'accenno merita anche il tema della consulenza tecnica che, per quanto non costituisca notoriamente un vero e proprio mezzo di prova, rappresenta tuttavia un importante strumento di indagine messo a disposizione del giudice per acquisire cognizioni o valutazioni tecniche e specialistiche non possedute e che si rendono necessarie per ricostruire elementi diretti di giudizio ed eseguire un pieno sindacato sulle scelte compiute dall'amministrazione (SANDULLI, M. A., 2008, 3540). In disparte il non insuperabile, alla luce del soggettivo apprezzamento del giudice, problema del limite

<sup>94</sup> Cons. St., Ad. Pl., 20.11.2014, n. 32, ha precisato che tale disposizione normativa rappresenta la «consacrazione in norme di diritto positivo della acquisizione dottrinarie e giurisprudenziale che ha qualificato il modello processuale proprio del giudizio amministrativo come dispositivo con metodo acquisitivo (...) generato dall'esigenza di correggere l'istituzionale disuguaglianza tra le parti al di fuori del processo».

<sup>95</sup> Rinviando ogni approfondimento sul punto all'indagine di Simone Lucattini: «Il giudice amministrativo alla prova dei fatti: dalla specialità "sapienziale" alla specialità di servizio».

<sup>96</sup> Tar Lombardia, Brescia, II, ord. 3.7.2014, n. 452; Tar Lombardia, Brescia, II, 30.7.2014, n. 889.

<sup>97</sup> Tar Campania, Napoli, II, 14.1.2015, n. 211. In tal senso, già Cons. St., III, 23.2.2012, n. 1069, in base all'assunto che «i chiarimenti che a norma dell'art. 63 il giudice amministrativo può sempre chiedere alle parti, anche d'ufficio, possono essere assimilati all'interrogatorio libero, essendo del pari preordinati ad acquisire elementi indiziari delle risposte o delle mancate risposte delle stesse, anche al fine di valutare il comportamento processuale delle parti, ed il fatto che tali chiarimenti siano generalmente resi in forma scritta risponde ad una prassi inveterata, ma non rappresenta una modalità obbligatoria».

<sup>98</sup> Cons. St., Ad. Pl., n. 32/2014, punto n. 6.2 della motivazione, ove peraltro si chiarisce che in tema di pretesa illegittimità delle operazioni elettorali, non essendo consentito al giudice di pervenire ad un legittimo convincimento sulla sola base di una rappresentazione indiretta dei fatti, la testimonianza scritta non può appunto assolvere al ruolo che le sarebbe proprio di «mezzo di prova, sulla base del quale definire il giudizio sulla fondatezza della doglianza». In senso analogo, Cons. St., V, 23.2.2015, n. 863. Tar Lombardia, Brescia, 25.6.2015, n. 1240, nel precisare i requisiti di ammissibilità della testimonianza (in un giudizio vertente su un diniego di permesso di soggiorno), ha indicato la necessità che essa appaia strettamente indispensabile in quanto esorbitante dal corredo motivazionale posto a fondamento dell'atto impugnato e non altrimenti acquisibile.

della indispensabilità (art. 63, co. 4, c.p.a.) e la connessa questione dei rapporti con il tradizionale istituto della verifica<sup>99</sup>, che sembrano ormai ridursi a differenze di tipo procedurale e soggettivo (DI MODUGNO, N., 2012, 626), destano perplessità orientamenti che limitano il ricorso alla CTU ai soli casi di decisioni già *prima facie* affette da vizi logici o di travisamento<sup>100</sup> finendo per evocare lo stesso limite dell'opinabilità che si è già visto richiamato a presidio del divieto del giudice di sostituirsi all'amministrazione<sup>101</sup>. In tal senso, appare emblematica una recente decisione del Tar Liguria in tema di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in una gara per l'aggiudicazione di un contratto di fornitura di suture chirurgiche. Nel valutare la correttezza o meno dell'utilizzo del metodo di calcolo previsto dal bando, il giudice ligure ha affermato che il compito del CTU nel processo amministrativo è circoscritto alla valutazione del «fondamento razionale ed epistemico del metodo applicato dall'amministrazione, non quello di sostituirsi ad essa per individuare il metodo tecnico più adeguato per raggiungere gli obiettivi avuti di mira». Con la conseguenza che si sono ritenute ammissibili le consulenze c.d. deducibili volte a valutare i fatti accertati e dati per esistenti in quanto già definitivamente acquisiti nel procedimento amministrativo, e non quelle c.d. percipienti, nelle quali il consulente è chiamato ad accertare direttamente i fatti mediante l'ausilio di specifiche competenze tecniche<sup>102</sup>. Per tale via, non solo si giunge ad un «sostanziale svuotamento» delle garanzie conoscitive proprie dell'istituto (GILIBERTI, B., 2015, 754), con conseguente allontanamento della giurisprudenza domestica dal modello del sindacato pieno predicato a livello europeo, ma si rischia anche di vedere perpetuate giustificazioni della specialità del giudizio amministrativo legate o alla ritenuta maggiore informalità e speditezza del rito o alla presunta particolare sensibilità e competenza specialistica<sup>103</sup> del giudicante (LUCATTINI, S., 2015, 212; FORNACIARI, M., 2014, 177) che sono chiaramente tributarie al risalente e non più attuale modello di una giustizia interna o comunque vicina all'amministrazione. Non meno significativa è, infine, la giurisprudenza in tema di risarcimento dei danni da esercizio

<sup>99</sup> Cui talvolta si finisce per ricorrere anche allo scopo di chiarire un contrasto insorto tra due consulenze tecniche d'ufficio e tra le stesse e le risultanze di una consulenza di parte: cfr. Cons. St., IV, 1.9.2015, n. 4085.

<sup>100</sup> Cons. St., IV, 9.3.2011, n. 1514; Cons. St., IV, 14.4.2010, n. 2099.

<sup>101</sup> Cons. St., IV, 8.1.2013, n. 31 e Cons. St., III, 13.1.2014, n. 88, in tema di accertamento della dipendenza di una patologia da causa di servizio. Cons. St., IV, 10.3.2014, n. 1085, in tema di valutazione dell'anomalia di un'offerta in sede di gara. Cons. St., IV, 28.8.2015, n. 4024, ha ritenuto legittima la decisione del Tar di non disporre consulenza tecnica, dando così esclusiva rilevanza alle risultanze istruttorie del procedimento amministrativo, in assenza di «di ogni elemento che revochi in dubbio la precisione dello strumento di misurazione e la correttezza della metodica di rilevamento» della altezza di una candidata al concorso per la ferma prolungata quadriennale nella Marina Militare. Cons. St., IV, 29.4.2014, n. 2223, ha invece non necessaria la CTU in merito alla stima del valore di un immobile acquisito in proprietà dall'amministrazione, in quanto i giudizi relativi al valore economico, per la loro intrinseca opinabilità, possono giungere anche a conclusioni anche se divergenti comunque pienamente plausibili, perché comunque sono legate ad opinioni, ed inclinazioni, assolutamente soggettive. La opinabilità del giudizio valutativo, dunque, trattandosi di materia per sua natura non fondata «su paradigma di base incontestabile e provabile in base a canoni galileiani», sembra essere qui valorizzata in favore della rimessione della decisione alla comune conoscenza del giudice.

<sup>102</sup> Tar Liguria, II, 24.1.2014, n. 137. Sulla distinzione in parola, si veda invece Cons. St., IV, 17.9.2013, n. 4624.

<sup>103</sup> Argomento circolare che talvolta è riferito anche allo speciale organo tecnico di natura amministrativa cui l'ordinamento affida il compito di esprimere giudizi di carattere tecnico ed imparziale, allo scopo di ritenere non ammissibile la consulenza tecnica d'ufficio. Cons. St., III, 6.8.2015, n. 3878, nel riassumere il consolidato orientamento della sezione sulla questione della dipendenza da causa di servizio delle patologie denunciate dai dipendenti pubblici, ha richiamato la speciale competenza tecnica, imparziale ed oggettiva sul piano medico-legale, del Comitato di verifica per le cause di servizio (C.V.C.S.) e ha citato per la sua asserita persuasività un passaggio della decisione 16.6.2015, n. 3038, del seguente tenore: «il parere del C.V.C.S. non è un mero atto interno della p.a., ma è la decisione di un organo pubblico collegiale di rilevanza esterna, al quale l'ordinamento attribuisce il compito di pronunciarsi in via definitiva e con competenza esclusiva su determinate questioni tecnico-discrezionali. Ciò naturalmente non comporta che le sue decisioni siano insindacabili in senso assoluto; ma sono sindacabili solo a condizione che chi ricorre dimostri positivamente che esse siano affette da vizi rilevanti sul piano della legittimità (travisamento dei fatti, manifesta illogicità, palese incongruità della motivazione, e simili). Non è invece consentito che una delibera del C.V.C.S. venga puramente e semplicemente disattesa – *tamquam non esset* – solo perché un consulente tecnico d'ufficio abbia espresso una opinione difforme».

illegittimo della funzione, perché, a dispetto di un approccio più ravvicinato ai dati di fatto suggerito dal sindacato sui fatti illeciti e del principio comunemente invocato secondo cui l'istruttoria è retta dal principio dispositivo nella sua declinazione più piena (artt. 2697 c.c. e 124 c.p.a.), non esistendo ragione alcuna per estendere i poteri di acquisizione officiosa ai giudizi che non riguardano lo scrutinio della funzione autoritativa<sup>104</sup>, la lettura di un qualunque massimario evidenzia la diffusione di prassi liquidatorie che rifuggono al confronto diretto con i dati concreti della singola vicenda e sono invece rette da logiche tabellari, presuntive ed astratte proprie di un giudice che continua a rinunciare a quel «problematico senso della realtà» che è condizione essenziale per «vivere profondamente la sua esperienza» (CALOGERO, G., 1937, 52).

In definitiva, dall'analisi che precede si ricava la preoccupante impressione di una evidente cesura logica tra il momento dell'introduzione in giudizio dei motivi e delle domande a sostegno della pretesa sostanziale azionata e quello della prova delle circostanze fattuali e giuridiche addotte a loro fondamento. Si spezza in tal modo il necessario collegamento funzionale tra la domanda e la sentenza, venendo così a mancare, unitamente al «grado di accuratezza posto dal giudice nell'indagare esattamente il rapporto di fatto» (CALAMANDREI, P., 1914, 29), la coestensione tra giudizio e rapporto sostanziale che è insita in un sindacato giurisdizionale effettivo e pieno.

Poco importa, allora, che siano ormai maturate le indicate condizioni di principio e disciplinari per l'estrinsecazione del modello della *full jurisdiction* e che siano stati finalmente valorizzati anche nel processo amministrativo il principio della domanda ed il relativo corollario della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, se poi lo sbocco decisorio continua ad essere condizionato da vecchi abiti mentali, peraltro non necessitati dall'evoluto oggetto del giudizio, che astraggono il giudice dalla dimensione reale e completa del conflitto sociale sotteso alle manifestazioni del potere. Tale atteggiamento, in una stagione incline a valorizzare una fase preparatoria del processo «incentrata su una presenza attiva del giudice» anche in funzione del circostanziato controllo probatorio del materiale di causa (TROCKER, N., 2015, 140) e, di conseguenza, ad elevare a componente centrale della sentenza proprio «l'accertamento del fatto» (PATRONI GRIFFI, F., 2015, 21), indicando, anche attraverso la sanzione del superfluo<sup>105</sup>, lo stile decisorio «funzionale, flessibile, deformalizzat(o)» quale punto culturale di riferimento di quello che deve rappresentare il «risultato corale» di un processo che si è sviluppato attraverso le voci dei soggetti che vi hanno partecipato (parti, periti)<sup>106</sup>, rischia di rappresentare la residua cifra distintiva di una giustizia non più in linea con le esigenze e gli standards della modernità.

7- Pur nella consapevolezza dei limiti legati all'estensione dei metodi valutativi propri dell'approccio neo-manageriale al settore della giustizia<sup>107</sup>, è ineludibile la tendenza a cogliere la funzione giurisdizionale nella combinata prospettiva della sua effettività ed efficacia. L'una dimensione, infatti, chiama in causa necessariamente l'altra, nella misura in cui la effettiva disponibilità di rimedi pienamente soddisfattivi delle lesioni e dei torti sofferti richiede anche che al giudice siano assegnate risorse adeguate strumentali per assicurare che la durata del singolo processo non vada in danno dell'attore che ha ragione. Già si è detto, sotto questo aspetto, che l'efficienza dal punto di vista organizzativo della macchina giudiziaria è condizione per l'effettività di esercizio della funzione. Questo legame di fisiologica coincidenza di piani è retto a livello preliminare dal principio di proporzionalità nella ripartizione delle risorse per la giusta trattazione delle singole cause (CAPONI, R., 2011, 389), ed a livello successivo e decentrato da quello di ragionevole durata del processo, la cui combinata lettura è ben raffigurata dall'art. 0.8 (Efficienza del processo civile) del progetto di nuovo codice di procedura civile ideato da Andrea Proto Pisani

<sup>104</sup> Cons. St., V, 2.3.2009, n. 1162; Cons. St., V, 8.11.2012, n. 5686; fino a Cons. St., III, 10.4.2015, n. 1839.

<sup>105</sup> Si allude al dovere di sinteticità sancito dall'art. 3, co. 2, c.p.a. e ritenuto da Cons. St., III, 12.6.2015, n. 2900, «concetto di relazione che esprime una corretta proporzione tra due grandezze, la mole, da un lato, delle questioni da esaminare e, dall'altro, la consistenza dell'atto – ricorso, memoria o, infine, sentenza – chiamato ad esaminarle».

<sup>106</sup> Cass., S. U., 16.1.2015, n. 642.

<sup>107</sup> Problematica bene affrontata da Roberto Caranta in una prospettiva di comparazione con i principi sovranazionali.

in questi termini: «è assicurato un impiego proporzionato delle risorse giudiziali allo scopo della giusta composizione della controversia entro un termine ragionevole, tenendo conto della necessità di riservare risorse agli altri processi»<sup>108</sup>.

Come però alcune ricerche<sup>109</sup> non tralasciano di mettere in evidenza, la dialettica in esame presenta anche connotati problematici che suggeriscono prudenza nell'analizzarne i vari aspetti. Già da un punto di vista generale, è sotto gli occhi di tutti la tensione che si va instaurando tra la traiettoria assolutizzante del postulato chiovendano del «tutto quello e proprio quello» ed il carattere limitato delle risorse colto, in particolare, dalle recenti tendenze normative verso la c.d. «degiurisdizionalizzazione», sintagma equivoco che, oltre ad intitolare una recente manovra urgente sul processo civile<sup>110</sup>, può essere preso ad emblema di una stagione in cui la generale sfiducia nelle capacità di governo della giustizia si traduce nella confusa ricerca di soluzioni (CONSOLO, C., 2014, 1174) variamente orientate verso finalità di politica economica (CAPONI, R., 2015, V, 13) che vanno dalle sedi preliminari di conciliazione o di negoziazione assistita delle liti, alle forme alternative di risoluzione delle controversie, oppure all'introduzione di sanzioni economiche e processuali sempre più consistenti per contrastare l'abuso del processo, al perfezionamento di corsie preferenziali o forme di tutela differenziate per alcuni settori anche economicamente rilevanti dell'ordinamento, all'individuazione di limitazioni o filtri in ordine alla possibile articolazione su vari gradi del giudizio.

Simile tendenza non ha risparmiato la giustizia amministrativa, oltre tutto negli ultimi tempi oggetto di ripetuti attacchi in quanto ritenuta istituzionalmente responsabile delle tensioni che si registrano in un sistema che si rivela incapace di riformarsi per «uscire dalla crisi» (TORCHIA, L., 2014, 337).

Un campionario abbastanza rappresentativo delle logiche sottese alle politiche pubbliche in atto in questo settore è offerto dal tenore del recente decreto legge 24.6.2014, n. 90, recante misure urgenti «per l'efficienza degli uffici giudiziari», il cui Titolo IV impiega significativamente il concetto di effettività con riferimento specifico al processo telematico, cioè ad una forma procedurale dematerializzata, mentre guarda al processo amministrativo più che altro in termini di snellimento del rito e di deflazione del carico di lavoro. Tali obiettivi risultano affidati essenzialmente alle seguenti misure:

- a) la ridefinizione della geografia giudiziaria e l'adozione di un piano generale di riorganizzazione che preveda misure di ammodernamento e razionalizzazione della spesa tenendo anche conto del carico di lavoro e dell'organizzazione degli uffici;
- b) un inasprimento dei doveri di sinteticità degli scritti difensivi<sup>111</sup> e degli oneri economici del

<sup>108</sup> In *Foro it.*, 2009, V, 1.

<sup>109</sup> In particolare quella di Ilaria Pagni su «La giurisdizione tra effettività ed efficienza».

<sup>110</sup> Si tratta del d.l. 12.9.2014, n. 132, recante «Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile». In sede di conversione del d.l. 27.6.2015, n. 83, recante «Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria», sono stati introdotti anche incentivi fiscali (sotto forma di crediti di imposta) in favore delle parti che ricorrono alle procedure arbitrali e di negoziazione assistita (art. 21-*bis* introdotto dalla l. 6.8.2015, n. 132). Simili iniziative legislative originano dal rilievo secondo cui la modernizzazione dell'ordinamento giuridico passa «dalla rimozione delle criticità – in chiave, tra l'altro, di rapidità delle decisioni, di effettività della loro attuazione anche coattiva, di certezza del diritto in senso lato – che concorrono a scoraggiare gli investimenti ed a deprimere il tasso di competitività del c.d. «sistema Italia»», finendo per concorrere «al più ampio processo di riscrittura dei rapporti tra diritto ed economia» (così si esprime il C.S.M., nella delibera consiliare 16.7.2015, recante parere e proposta al Ministro della Giustizia sul procedimento di conversione del d.l. n. 83/2015).

<sup>111</sup> Si veda il decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25.5.2015, n. 40, recante la disciplina sperimentale della dimensione e degli scritti difensivi nei giudizi in materia di appalti, con l'obiettivo (indicato nella Relazione illustrativa) di «comporre le esigenze di particolare sinteticità degli atti (...) con quella del rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale». Anche per i riti ordinari, comunque, è ormai invalsa la prassi del richiamo da parte del Presidente del Consiglio di Stato (sin dalla nota DE LISE del 20.12.2010) e dei vari Presidenti dei Tar al rispetto del principio di chiarezza e sinteticità (con contenimento degli atti nel limite massimo di 25 pagine, come prescrive ad esempio l'avviso del Presidente del Tar Toscana 21.4.2015).

ricorso (regime delle spese legali e sanzioni pecuniarie e contributo unificato <sup>112</sup>), che, per quanto contrabbandati all'insegna dell'ormai pervasivo e forse superfluo concetto di abuso del processo (TROPEA, G., 2015, 223; FORNACIARI, M., 2015, 832), appaiono fortemente limitativi del diritto all'accesso alla giustizia (SCOCA, F. G., 2014, 1433);

- c) l'ulteriore accelerazione di certi riti speciali, come quelli in materia di appalti pubblici;
- d) la semplificazione di determinati oneri procedurali.

In disparte l'analisi del primo punto che sarà più avanti ripresa, e segnalati i forti dubbi di legittimità costituzionale che investono le misure tese ad innalzare i costi del processo, qualche considerazione più ampia è sollecitata dalla logica sottesa ai due ultimi interventi. La differenziazione dei riti, anzitutto, continua ad essere perseguita non tanto nell'ottica della migliore tutela possibile delle posizioni giuridiche coinvolte nell'esercizio di poteri afferenti a settori economicamente e politicamente sensibili per l'ordinamento, quanto per il contenimento della durata dei relativi processi e, dunque, per il conseguimento dell'obiettivo generale di alleggerimento degli oneri (processuali e procedurali) gravanti sui cittadini. In tale modo, però, si innesca un circuito perverso tra carattere semplificato della procedura e (ritenuta) limitazione dei poteri di cognizione e decisione del giudice che alimenta il rischio di una insoddisfazione del bisogno di tutela manifestato, come la vicenda dei più volte rimaneggiati riti sul silenzio (RAMAJOLI, M., 2014, 717) e sugli appalti stanno a dimostrare. Inoltre, l'esperienza recente della crescente specializzazione indotta dall'attribuzione di determinate materie ad un medesimo ufficio giudiziario, oltre ad essere segnata da numerosi altri aspetti critici (PAGNI, I., 2012, 398), per un verso tende ad avvenire all'insegna di quella centralità dei fatti e delle prove che si è visto rappresentare uno degli aspetti più problematici del processo amministrativo, finendo così per fungere da fattore di enfattizzazione dei suoi attuali limiti; per altro verso, implica il problema che il vantaggio assegnato – anche se non sul piano satisfattivo – a certe materie si traduce in una corrispondente penalizzazione delle restanti controversie trattate con il rito ordinario, per le quali viene periodicamente annotato il permanere di un arretrato storico che ne impedisce la definizione entro i parametri temporali indicati dalla legge Pinto e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo <sup>113</sup>. L'ultimo punto, ancora, oltre a sottendere il lodevole intento di relativizzare le conseguenze (anche in ordine all'allungamento dei tempi procedurali e processuali) collegate a

<sup>112</sup> Il T.R.G.A. Trento, con ordinanze 29.1.2014, n. 23, e 23.10.2014, n. 366 in *Giur. it.*, 2014, 2819, ha investito la Corte di giustizia UE della questione di compatibilità con la normativa europea sugli appalti e con i principi comunitari di proporzionalità, divieto di discriminazione ed effettività della tutela giurisdizionale, della normativa italiana sul contributo unificato che appare rivelatrice della «sproporzionata penalizzazione» dei ricorsi al giudice amministrativo, oltre che di un «intento quasi intimidatorio» a non promuovere od insistere nell'azione ed a «non “disturbare” (...) il giudice». La Corte di giustizia, V, 6.10.2015, in causa C-61/14, ha ritenuto infondata simile prospettazione: per un verso, concludendo che i tributi giudiziari da versare all'atto di proposizione di un ricorso in materia di appalti non lede né l'effetto utile della direttiva 89/665, né i principi di equivalenza e di effettività; per altro verso, approdando all'idea che anche la percezione di tributi multipli e cumulativi contribuisce al funzionamento dell'attività giurisdizionale e «dissuade l'introduzione di domande che siano manifestamente infondate o siano intese unicamente a ritardare il procedimento».

<sup>113</sup> Gli elementi negativi di simile doppio binario processuale sono segnalati in occasione delle varie cerimonie di inaugurazione degli anni giudiziari. Si vedano, a titolo di esempio e per riferimenti recenti, *Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*, del Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, Roma, 31 gennaio 2014, par. 1; *Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*, del Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, Roma, 5 febbraio 2015, ove si evidenzia come i giudizi in tema di appalti, a partire dal 2010, siano definiti in media «in primo grado in nove/dieci mesi e, in appello, in sette/otto mesi», a fronte di un quadro non «altrettanto positivo per i processi a rito ordinario» sulla cui durata continua a pesare l'entità dell'arretrato accumulato. Non meno chiaro è il messaggio lanciato dal Presidente del Tar Lazio Luigi Tosti, *Inaugurazione Anno Giudiziario 2015*, Roma, 26 febbraio 2015: «il privilegio dato materia di rilevante impatto per la collettività comporta di riflesso (...) un rinvio nella soluzione di questioni che, quand'anche ritenute di minore spessore nell'interesse generale, rivestono tuttavia per il soggetto proponente un particolare significato (...). Devo di conseguenza ritenersi non infrequenti i casi di abbandono di controversie non solo e non tanto per un sopravvenuto venir meno dell'interesse, quanto piuttosto per una dolorosa constatazione dell'inutilità del ricorso ad una giustizia lenta e costosa. Dal che discende, in un numero sempre più frequente di casi, la scelta (...) di optare per un recupero delle spese sostenute a mezzo dello strumento del risarcimento del danno da ritardo».

violazioni meramente formali<sup>114</sup>, rischia però di determinare un pericoloso connubio di logiche sostanzialistiche, il cui trapianto dal procedimento al processo può rivelarsi un preoccupante fattore di impoverimento delle garanzie del contraddittorio. Come messo in evidenza dall'analisi critica<sup>115</sup> sulla validità delle c.d. sentenze "a sorpresa" o "della terza via" di cui all'art. 73, co. 3, c.p.a., preso a modello di analoghe regole processuali che si pongono al crocevia dei principi di contraddittorio e di collaborazione, la *ratio* di sanzionare la decisione solitaria di questioni di fatto o miste in grado di compromettere il diritto di difesa, ovvero di determinare ipotesi di sviluppo del giudizio fino a quel momento non considerate sotto il profilo dell'allegazione o della prova, è compromessa dagli indirizzi interpretativi che, ragionando sulla falsariga della logica sottesa all'art. 21-*octies* l. n. 241/1990, ritengono sanata la nullità nell'ipotesi di ineluttabilità dell'esito del giudizio. Orientamenti del genere finiscono per trasformare il condivisibile obiettivo di evitare che il formalismo delle garanzie diventi causa di «ingiusta dilazione della decisione» e, dunque, di inefficace gestione del processo (CHIARLONI, S., 2011, 208) in un'impropria subordinazione della validità della sentenza alla sua giustizia, senza considerare che nella logica dell'effettività il rapporto tra i due valori è piuttosto invertito e che, se invalida, la sentenza è destinata ad essere comunque sostituita da altra sentenza, senza che rilevi l'esito di merito del giudizio eventualmente già attinto.

Seguendo il superiore andamento scalare dal generale al particolare si giunge, infine, alla più sottile ed insidiosa delle manifestazioni della dialettica in atto tra effettività ed efficacia: l'idea che il giudice debba farsi carico dell'andamento generale della macchina amministrativa, in quanto «garante estremo di quell'interesse generale, aggredito da forme di abuso del processo oltre che da forme di corruttela» (TARANTINO, L., 2015, 505). Idea sottile, si è appena detto, proprio perché non sempre chiaramente manifestata e riconoscibile nell'andamento ripetitivo delle motivazioni e delle massime, ma ciò nonostante obliquamente presente nelle *rationes decidendi* che sorreggono tutt'oggi diversi indirizzi giurisprudenziali. *Topos* anche insidioso, perché suadente e contagioso in ragione della sua apparente capacità di coniugare il vecchio (statuto fondativo della giustizia amministrativa) con il nuovo (indirizzo manageriale, che tende ad avvolgere indistintamente processo e amministrazione), sempre stretta apparendo la connessione esistente «tra l'efficienza dell'amministrazione e i problemi della giustizia amministrativa» (CHIEPPA, R., 1996, 67). Postulato che sembra in ogni caso condurre a divergenti, quando non paradossali, esiti, se si considera che, rispetto ad una giustizia ordinaria impegnata a cogliere nel principio di effettività un «ostacolo insuperabile (...) per ogni interpretazione di tipo formalistico e inutilmente defatigante rispetto ai tempi della decisione della causa»<sup>116</sup> e, di conseguenza, a dare ingresso ad una più ampia visione dell'oggetto del processo onde evitare, proprio tenendo conto del carattere non illimitato della risorsa giustizia, che la frammentazione di una originaria sorgente di rapporti sostanziali possa dare luogo a «tanti separati rivoli processuali»<sup>117</sup>, la giurisprudenza amministrativa palesa una «diversa sensibilità»<sup>118</sup> nel declinare i medesimi principi tutte le volte in cui continua a privilegiare l'interesse generale «da un lato ad una corretta gestione della cosa pubblica, e dall'altro ad una corretta gestione del processo, anche per le ripercussioni finanziarie che ricadono sulla collettività», finendo così per perseguire, nel processo ed attraverso il processo, effetti deflattivi di un contenzioso che si pretende di riservare ai «realmente bisognosi»<sup>119</sup>.

Il rischio che la concorrente azione delle tendenze prese in esame conduca ad una sensibile contrazione della giustizia del chiunque, che a far data dai noti casi *Bogliacco*, *Blanco*, *Ricciardi*

<sup>114</sup> Cons. St., Ad. Pl., 30.7.2014, n. 16. Si veda altresì Autorità Nazionale Anticorruzione, Vigilanza contratti pubblici, determinazione 8.1.2015, n. 1.

<sup>115</sup> In particolare condotta da Luca Bertozzi su «Forma e sostanza nel processo amministrativo: il caso delle sentenze "a sorpresa" e dintorni».

<sup>116</sup> Così Cass., S. U., n. 26242/2014, richiamando la precedente Cass., S. U., n. 21255/2013.

<sup>117</sup> *Ibid*, punto n. 4.7.1 della motivazione.

<sup>118</sup> Così si esprime Cons. St., V, ord. n. 6204/2014, al punto n. 15 della motivazione.

<sup>119</sup> In tali termini si esprime, con riguardo alla veduta questione del carattere assorbente del vizio di incompetenza, Cons. St., Ad. Pl., n. 5/2015, al punto n. 8.3.2 della motivazione.

per arrivare fino alla vicenda *Vitali*, ha segnato le principali tappe evolutive della giustizia amministrativa, appare evidente ed è confermato anche dai dati degli ultimi anni che, in singolare e paradossale coincidenza rispetto alla codificazione di un sistema rimediale che appare ormai decisamente perfezionato sul piano tecnico, mostrano una sensibile flessione del contenzioso in entrata ed un corrispondente aumento di quel contenzioso secondario o virtuale rappresentato dai ricorsi seriali di ottemperanza alle decisioni di condanna per violazione della legge Pinto<sup>120</sup>. Andamento che appare indice di un preoccupante calo di fiducia nell'apparato rimediale offerto dal giudice amministrativo e non può ritenersi adeguatamente compensato dalla pure rivendicata attrazione del grande contenzioso economico (NAPOLITANO, G., 2011, 667), che rischia anzi di proiettare il processo in un inedito, affollato e conteso ambito regolatorio assai distante dalla sua storica vocazione giustiziale.

Preoccupa in ultima analisi la mancata percezione della necessità di concentrare sul piano della organizzazione-predisposizione del servizio giustizia quella particolare attenzione verso interessi generali e di sistema e logiche efficientistiche e contabili che è, invece, impropriamente riversata nella gestione del servizio. Nel processo, infatti, dovrebbero prevalere solo le esigenze di effettività e pienezza delle forme di tutela fatte valere dal ricorrente, potendo se mai il *case management* giudiziale trovare utile sbocco nella valorizzazione dei poteri di direzione materiale del procedimento, in modo da adeguarne con flessibilità l'andamento – nel silenzio del codice che non prevede disposizioni analoghe a quelle contenute negli artt. 168-bis, 175, 187 e 81 bis att. c.p.c. – alle caratteristiche peculiari delle singole controversie (COSTANTINO, G., 2011, 83; FICCARELLI, B., 2011, 25). Al di fuori del processo e cioè, visto anche l'insuccesso dei più ambiziosi progetti di intervento ipotizzati dal Governo<sup>121</sup>, soprattutto alle competenti sedi istituzionali di autogoverno, dovrebbe essere riservata la valutazione privilegiata delle misure di carattere organizzativo volte ad incidere in termini generali sull'efficiente svolgimento del lavoro giudiziario, in modo da potere responsabilmente intervenire su alcuni nodi problematici quali: gli incarichi extra-giudiziari, i carichi di lavoro (massimi secondo la delibera del Consiglio di Presidenza del 2013) e gli standards di produttività, l'assetto dei tribunali di primo grado, la sperimentazione di uffici del giudice, tirocini ed altre forme di ammodernamento organizzativo e di razionalizzazione degli uffici giudiziari. Percorso che può essere proficuamente seguito solo se, insieme all'incremento del tasso di democraticità e di trasparenza dei processi decisionali, si riesce a mettere in campo logiche meno autoreferenziali di quelle finora viste all'opera, ponendo al centro dell'attenzione l'interesse – pure finanziariamente condizionato – degli utenti finali del servizio (D'AMICO, M., 2015) e mettendo ogni giudice in condizione di operare come «imprenditore della giustizia» dotato di una «visione globale» del proprio processo fino alla produzione del suo risultato fisiologico (CAPPONI, B., 2015, 32, 150).

---

<sup>120</sup> Dalla lettura incrociata delle relazioni di inaugurazione degli anni giudiziari 2014 e 2015 dei Presidenti del Tar Lazio e del Consiglio di Stato emerge che, rispetto alla riduzione dei ricorsi proposti in primo grado registrata nel 2011 e 2012, il 2013 è stato contrassegnato da una crescita da 60.654 a 64.492: crescita verificatasi soprattutto al Tar Lazio (+ 14,23%) e quasi interamente assorbita dalla materia dell'equa riparazione per ritardi nei giudizi (8,29%, pari a n. 1.094 ricorsi). Analogo sviluppo sembra registrarsi anche per il 2014: n. 74.484 ricorsi in primo grado (+ 15%), con il numero più alto di controversie registrato a partire dal 2011 al Tar Lazio (+ 27,6%) generato da un forte aumento dei ricorsi di ottemperanza alla legge Pinto (3.400).

<sup>121</sup> Si allude alla pratica inattuazione, prima, ed all'abrogazione poi (per effetto dell'art. 20 del d.l. n. 83/2015, convertito in l. n. 132/2015) dell'art. 18, co. 1, 1-bis e 2, d.l. n. 90/2014 che prevedeva la soppressione delle sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale aventi sede in comuni che non sono sedi di corte di appello, nelle more della rideterminazione della geografia giudiziaria ed in assenza di attuazione di un piano di riorganizzazione contenente misure di ammodernamento e razionalizzazione della spesa anche sulla base all'analisi dei fabbisogni, dei costi, del carico di lavoro e del grado di informatizzazione. Nella Relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione del d.l. n. 83/2015 (A. C. n. 3201 presentato il 27.6.2015 alla Camera dei Deputati) si legge che l'apprezzamento degli elementi acquisiti a tali fini ha «orientato la valutazione governativa nel senso della opportunità di destinare alla riorganizzazione del settore tempi e percorsi più adeguati alla complessità del progetto rispetto a quanto previsto dalla normativa abrogata».

8- Il primo congresso celebrativo cadeva nella stagione di una «garantismo» di cui si andavano cogliendo i frutti sia sul piano dell'attuazione costituzionale (CHELI, E., 2012, 29) che sul campo del diritto amministrativo sostanziale e processuale (NIGRO, 1978, 168). L'affresco di Giovanni Miele si rifaceva a tale chiave di lettura nel rappresentare un sistema che non aveva «più il significato di un tempo» e nel prefigurarne l'ulteriore evoluzione nel senso del progressivo collocarsi delle due giurisdizioni «sullo stesso piano». Il tutto era saldamente inquadrato entro le coordinate sistemiche del dualismo ereditato dall'ordinamento liberale, le cui vie di fuga erano affidate alle proprietà transitiva e circolatoria di modelli ed istituti giuridici, così che «Quel che viene sottratto a un giudice va all'altro, e viceversa» (MIELE, G., 1968, 27).

Il tempo non è passato invano nel cinquantennio che ha preceduto l'attuale ricorrenza celebrativa, se si considera che proprio all'insegna del divisato garantismo la giustizia amministrativa ha guadagnato tecniche di tutela ormai omologhe a quelle del giudice ordinario. Peraltro, l'attuale sistema non è più leggibile secondo la collaudata trama del parallelismo tra ordini giurisdizionali, perché il sopravvenuto superamento dei nessi costitutivi tra diritto e disegni istituzionali espressivi di un determinato ordinamento territoriale ha condotto al disvelamento di trame più complesse il cui esito, grazie anche al processo inferenziale che anima la pratica del c.d. *judicial borrowing*, è la generazione di contesti normativi inediti ed instabili (MARCHETTONI, L., 2015, 165) comunque sollecitati da impulsi provenienti dall'evolutive versante dei conflitti socio-economici.

In questo scenario, il dualismo delle origini, oramai soppiantato da un monismo funzionale comunemente percepito e praticato, sembra avere perduto l'originaria valenza esplicativa e vede proiettata la propria dimensione problematica in altri versanti. La combinata portata dialettica delle coppie soggettivo-oggettivo e individuale-generale non è più, infatti, fonte di contrapposte visioni del processo ma tende piuttosto a rappresentare la latitudine interpretativa dei valori che improntano più in generale la giustizia come servizio: effettività ed efficacia.

L'analisi che precede, pur con tutti i suoi limiti soggettivi ed oggettivi, ha cercato di cogliere alcune linee di tendenza riassumibili, per un verso, nell'allargamento delle forme di legittimazione all'azione ed anche nell'incremento delle occasioni e tecniche di intervento del giudice in fasi delicate di svolgimento della funzione amministrativa; per altro verso, nella limitatezza di esiti decisori ancora condizionati da fattori di carattere culturale ed ideologico (COMPORTI, G. D., 2014, 782) che inducono vuoi a considerare nel processo interessi generali estranei alla dimensione concreta della lite, vuoi a perpetuare prassi limitative dei poteri istruttori e cognitivi che allontanano dalla realtà fattuale e sostanziale che rappresenta il naturale metro di riferimento per il contenuto di merito della sentenza. Si ha così la sensazione che la incrementata capacità di sindacato delle manifestazioni del potere non si traduca in una parallela capacità di visione e risoluzione del problema sociale che è alle stesse sotteso e di cui le carte del procedimento prese in esame nel processo rappresentano soltanto una rappresentazione formale e parziale. Con un esito che appare paradossale per il giudice amministrativo, la cui tanto evocata «ragion pratica» (MORBIDELLI, G., 2012, 297) rischia di divenire formula evocativa non già di quella sostanziale coerenza tra fatti e *rationes decidendi* che dovrebbe orientarne la funzione – così come avviene anche per la ravvicinata potestà amministrativa – ma di un atteggiamento di libertà decisoria che viene rivendicata e custodita in funzione di coordinate ordinamentali estranee al perimetro del processo.

Simili abiti mentali appaiono sempre meno difendibili, una volta chiariti per un verso la difficile percorribilità della prospettiva del grande contenzioso e, per altro verso, l'equivoco (CAVALLONE, B., 2015, 161; 2008, 955) che si cela dietro la tendenza ad interpretare in chiave moralizzatrice l'orientamento degli ordinamenti contemporanei ad accentuare i poteri direttivi del giudice (COMOGLIO, L. P., 2015, 135).

Nel prendere atto, con spirito laico e critico, della dimensione moderna di un problema antico, non resta pertanto che augurarsi che la sofisticata capacità di «mediazione tra vecchio e nuovo» (MELIS, G., 2014, 229) che costituisce il «vitalissimo legato» (AMATO, G., 2014, 406) dell'esperienza della

giustizia amministrativa venga impiegata per rimuovere i vincoli <sup>122</sup> che ancora conducono a privilegiare posizioni difensive del suo tradizionale assetto, nella consapevolezza che l'importante non è risolvere i conflitti nella ricerca di nuovi equilibri di sistema (TRAVI, A., 2015, 698), ma reinterpretare una specialità al completo servizio di chi aspira a rimediare gli esiti pregiudizievoli di relazioni non soddisfacenti con il potere pubblico.

Versione provvisoria

---

<sup>122</sup> E relativi costi strutturali e di sistema analizzati da Francesco Volpe.

**BIBLIOGRAFIA:**

- ALLEN, M., *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012;
- AMATO, G., *Conclusioni. Il giudice amministrativo ieri e oggi*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, a cura di PELLEGRINI, G.-STERPA, A., Roma, 2014, 401;
- AMORTH, A., *Osservazioni generali sull'attuale funzionamento dei Tribunali amministrativi regionali*, in *Riv. amm.*, 1983, 461;
- ANDRIOLI, V., (1954), *La tutela giurisdizionale dei diritti nella costituzione della Repubblica italiana*, ora in *Scritti giuridici, I, Teoria generale del processo. Processo civile*, Milano, 2007, 3;
- ANDRIOLI, V., (1965), *Bilancio della legge 20 marzo 1865, n. 2248, ALL. E*, ora in *Scritti giuridici, I, Teoria generale del processo. Processo civile*, cit., 140;
- ASTUTI, G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966;
- BACHELET, V., *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1966;
- BATTINI, S., *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a trazione monista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 47;
- BENVENUTI, F., *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1970, 589;
- BENVENUTI, F., *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953;
- BENVENUTI, F., *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano, Excursus V*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, a cura di BENVENUTI, F.-MIGLIO, G., Vicenza, 1969, 174;
- BERTI, G., *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970;
- BERTI, G., *La definitività negli atti amministrativi*, in *Arch. giur.*, 1965, 80;
- BERTI, G., *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, ;
- BERTI, G., *Sub art. 113*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, G., IV, *La magistratura*, Bologna-Roma, 1987, 85;
- BRACCI, M., *La giurisdizione amministrativa con competenza esclusiva e l'atto amministrativo impugnabile*, Siena, 1931;
- BRACCI, M., *le questioni e i conflitti di giurisdizione e di attribuzioni nel nuovo codice di procedure civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1941, 165;
- CACCIAVILLANI, C., *La giurisdizione amministrativa*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di Sassani, B.-Villata, R., Torino, 2012, 119;
- CAFAGNO, M., *Efficienze ed inefficienze nei modelli di responsabilità della p.a.*, in *Dir. pubbl.*, 2008,
- CALAMANDREI, P., *La genesi logica della sentenza civile (1914)*, ora in *Opere giuridiche, I*, a cura di CAPPELLETTI, M., I, Napoli, 1965, 11;
- CALOGERO, G., *La logica del giudice e il suo controllo in cassazione*, Padova, 1937;
- CAMMEO, F., *La nullità parziale degli atti amministrativi e le giurisdizioni di annullamento*, in *Giur. it.*, 1911, III, 23;
- CANNADA BARTOLI, E., *Giurisdizione (conflitti di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 295;
- CANTUCCI, M., *Primi orientamenti giurisprudenziali in materia di pronunce di condanna ex art. 26 comma 3 della legge n. 1034 del 1971*, in *Il processo amministrativo. Scritti in onore di Giovanni Miele*, Milano, 197, 179;
- CAPACCIOLI, E., *La funzione del processo amministrativo*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman, I*, Milano, 1979, 133;
- CAPACCIOLI, E., *Per la effettività della giustizia amministrativa (saggio sul giudicato amministrativo) (1977)*, ora in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978, 447;
- CAPONI, R., *Doing Business come scopo del processo civile?*, in *Foro it.*, 2015, V, 10;

- CAPONI, R., *Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 38;
- CAPPONI, B., *Salviamo la giustizia civile. Cosa dobbiamo dare, cosa possiamo chiedere ai nostri giudici*, Milano, 2015;
- CARINGELLA, F., *L'annullamento a geometrie variabili nella più recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giur. it.*, 2012, 2177;
- CASSETTA, E., *Relazione introduttiva*, in *Cento anni di giurisdizione amministrativa. Per il centenario dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Atti del Convegno celebrativo, Torino 10-12 novembre 1989, Napoli, 1996, 3;
- CASSESE, S., *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011, 21;
- CASSESE, S., *Le ingiustizie della giustizia amministrativa italiana*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 422;
- CAVALLONE, B., *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 947;
- CAVALLONE, B., *Postilla a Luigi Comoglio*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 158;
- CERBO, P., *L'ordine di esame dei motivi di ricorso nel processo amministrativo*, Tricase, 2012;
- CERINO CANOVA, A., *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, in *Commentario del codice di procedura civile*, diretto da ALLORIO, E., Libro secondo, t. I, Torino, 1980, 3;
- CERULLI IRELLI, V., *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 341;
- CHELI, E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012;
- CHIARLONI, S., *Efficienza della giustizia, formalismo delle garanzie e sentenza della terza via*, in *Giur. it.*, 2011, 208;
- CHIEPPA, R., 1996, *Giustizia amministrativa, efficienza e pubblica amministrazione*, in *Premio Chiarelli 1992-1999. Studi in onore di Francesco Paolo Casavola*, Martina Franca, 1999, 67;
- CHIOVENDA, G., *Dell'azione nascente dal contratto preliminare (1911)*, ora in *Nuovi saggi di diritto processuale civile*, Napoli, 1912, 19;
- CHIZZINI, A.-BERTONAZZI, L., *L'istruttoria*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di SASSANI, B.-VILLATA, R., Torino, 2012, 659;
- CIANFEROTTI, G., *Ufficio del giurista nello stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della grande guerra al codice di procedura civile del 1940*, in *Quad. fior.*, 2008, 259;
- CIPRIANI, F., *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1977;
- CLARICH, M., *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 523;
- COMOGLIO, L. P., *Giurisdizione e processo nel quadro delle garanzie costituzionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, 1063;
- COMOGLIO, L. P., «Moralizzazione» del processo e ruolo del giudice nell'evoluzione dei modelli processuali europei, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 131;
- COMPORTE, G. D., *Il giudice amministrativo tra storia e cultura: la lezione di Pier Giorgio Ponticelli*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 746;
- COMPORTE, G. D., *Il sindacato del giudice delle obbligazioni pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 369;
- COMPORTE, G. D., *Pregiudizialità amministrativa: natura e limiti di una figura a geometria variabile*, in *Verso un'amministrazione responsabile*, Milano, 2005, 73;
- CONSOLO, C., *Domanda giudiziale*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, VII, Torino, 1991, 44;
- CONSOLO, C., *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della "degiurisdizionalizzazione"*, in *Corr. giur.*, 2014, 1173;
- CORPACI, A., *Il codice del processo amministrativo tra effettività della tutela e problemi di durata del rito ordinario*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 609;

- CORSO, G., *Processo amministrativo di cognizione e tutela esecutiva*, in *Foro it.*, 1989, V, 421;
- COSTANTINO, G., *Governance e giustizia. Le regole del processo civile italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, numero speciale *Governance e diritto*, suppl. al n. 4/2011, 51;
- CRISCI, G., *Prospettive della giustizia amministrativa*, in *Studi per il centenario della Quarta Sezione*, I, Roma, 1989, VII;
- CUDIA, C., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012;
- D'ALBERTI, M., *Principi di diritto europeo e giurisprudenza amministrativa*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, a cura di PELLEGRINO, G.-STERPA, A., Roma, 2014, 277;
- DALFINO, D., *Accesso alla giustizia, principio di effettività e adeguatezza della tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, 907;
- D'AMICO, M., *Relazione inaugurazione anno giudiziario 2015 presso il Tar Lombardia*, Milano, 27 febbraio 2015;
- D'ANGELO, G., *Il codice del processo amministrativo. L'istruttoria*, in *Foro it.*, 2010, V, ;
- DE GIOANNIS GIANQUINTO, G., *Conflitti di attribuzione. Trattato teorico-pratico*, Firenze, 1873;
- DE GIORGI CEZZI, G., *Giudizio prova verità. Appunti sul regime delle prove nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 906;
- DE GIORGI, C., *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in *Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, Atti del Convegno annuale Aipda 2012, Napoli, 2013, 9;
- DE LISE, P. (2011), *La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., XIII;
- DE LISE, P., *La pienezza della tutela del cittadino come obiettivo "condiviso" delle magistrature supreme*, in *Il ruolo del giudice. Le magistrature superiori*, a cura di SANDULLI, M.A., in *Foro amm.*, TAR, suppl. al n. 7-8/2007, 103;
- DE NICTOLIS, R., *L'ordine dei motivi e la sua disponibilità*, in *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali*, Atti del LVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2011, 359;
- DI MAJO, A., *La tutela civile dei diritti*, 4° ed. riveduta ed aggiornata, Milano, 2003;
- DI MODUGNO, N., *La prova*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, cit., 587;
- DOMENICHELLI, V., *Giurisdizione esclusiva e processo amministrativo*, Padova, 1988;
- FABBRINI, G., *Connessione. 1) diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988;
- FAGIOLARI, G., *L'atto amministrativo nella giustizia amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, II, Padova, 1940, 287;
- FERRARA, L., *Attualità del giudice amministrativo e unificazione delle giurisdizioni: annotazioni brevi*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 561;
- FERRARA, L., *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al fare*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 617;
- FERRARI, E., *Decisione giurisdizionale amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 533;
- FICCARELLI, B., *Fase preparatoria del processo civile e case management giudiziale*, Napoli, 2011;
- FLORE, G., *Giurisdizione (regolamento di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 311;
- FLORIDIA, G., *La giustizia come servizio pubblico essenziale*, Milano, 2010;
- FOLLIERI, E., *L'ingegneria processuale del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 2012, 438;
- FOLLIERI, E., *Sulla possibile influenza della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 685;
- FORNACIARI, M., *Consulenza tecnica, capacità/conoscenze dell'uomo medio e capacità/conoscenze del giudice*, in *Il giusto proc. civ.*, 2014, 177;
- FORNACIARI, M., *La ricostruzione del fatto nel processo. Soliloqui sulla prova*, Milano, 2005;
- FORNACIARI, M., *Oggetto del processo e diritto sostanziale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 829;
- GALLO, C. E., *Manuale di giustizia amministrativa*, 7° ed., Torino, 2014;

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Le trasformazioni della giustizia amministrativa. Un cambio di paradigma?*, trad. it. di MASERA, S. R., Milano, 2010;
- GHISALBERTI, C., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, in *Rass. storica toscana*, 1957, 283;
- GIANI, L., *La fase istruttoria*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di Scoca, F. G., V ed., Torino, 2013, 364;
- GIANNINI, M. S., *Sintesi dei lavori*, in *Riv. amm.*, 1984, 786;
- GILIBERTI, B., *Consulenza tecnica, pienezza del sindacato e full jurisdiction. Brevi annotazioni a Consiglio di Stato, sez. V, 17 ottobre 2013, n. 5043*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 741;
- GIOVAGNOLI, R., *Effettività della tutela e atipicità delle azioni nel processo amministrativo*, in *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, cit., 287;
- GOISIS, F., *La full jurisdiction nel contest della giustizia amministrativa: concetto, funzioni e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 546;
- GROSSI, P., *Tra fatto e diritto (a proposito di Massimo Vogliotti, Tra fatto e diritto. Oltre la modernità giuridica, Torino, Giappichelli, 2007)*, in *Quad. fiorentini*, 2009, ;
- GUARINO, G., *Atto amministrativo, organizzazione e giustizia amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1984, 774;
- JEMOLO, C. A., *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, I, 440;
- JEMOLO, C. A., *Nell'approssimarsi di un centenario*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, I, 256;
- LAMORGESE, A., *L'effettività della tutela nell'esperienza giurisprudenziale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 1109;
- LAMORGESE, A., *La giurisdizione contesa. Cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 2014;
- LANDI, G., *Contributo del Consiglio di Stato all'unificazione legislativa italiana*, in *Foro amm.*, 1965, 127;
- LANDI, G., *Le leggi di unificazione amministrativa del 1865 (in margine alle celebrazioni del centenario)*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè, III*, Milano, 1967, 547;
- LEDDA, F., *La giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato (1970)*, ora in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 131;
- LENT., F., *Contributo alla dottrina dell'oggetto del processo*, I, in *Jus*, 1953, 431;
- LICCIARDELLO, S., *La giustizia amministrativa come servizio*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 797;
- LOMBARDI, R., *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008;
- LUCATTINI, S., *Fatti e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 203;
- LUCIANI, M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014;
- LUISO, F. P., *Effetti sostanziali della domanda e conclusione del processo con una pronuncia di rito*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, 1;
- MANDRIOLI, C., *Corso di diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, VIII ed., Torino, 1991;
- MANTELLINI, G., *I conflitti di attribuzione in Italia*, Firenze, 1873;
- MARCHETTONI, L., *Dialogo fra corti e sudicia borrowing. Una prospettiva inferenzialista*, in *Riv. fil. dir.*, 2015, 149;
- MARINI, L.-MONTEDORO, G., *La giustizia come servizio pubblico*, in *I tempi della giustizia*, a cura di PACIOTTI, E., Bologna, 2006, 26;
- MARIUZZO, F., *Problemi attuali del processo amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1984, 781;
- MAZZAMUTO, S.-PLAIA, A., *I rimedi nel diritto privato europeo*, Torino, 2012;
- MAZZAROLLI, L., *Profili evolutivi della tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Cento anni di giurisdizione amministrativa*, cit., 201;
- MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, 2014;
- MENCHINI, S., *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1101;

- MENCHINI, S., *Le sezioni unite fanno chiarezza sull'oggetto dei giudizi di impugnativa negoziale: esso è rappresentato dal rapporto giuridico scaturito dal contratto*, in *Foro it.*, 2015, I, 931;
- MENCHINI, S., *Processo amministrativo e tutele giurisdizionali differenziate*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 921;
- MERUSI, F., *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*, in *150° dell'unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248)*, *Annale dell'Isap*, 23/2015, 225;
- MERUSI, F., *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1;
- MERUSI, F., *In viaggio con Laband*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 658;
- MERUSI, F., *L'«ingiustizia amministrativa» in Italia*, in *L'«ingiustizia» amministrativa in Italia*, a cura di MERUSI, F.-SANVITI, G., Bologna 1986, 9;
- MERUSI, F., *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa. Una convivenza necessaria ma cangiante*, in *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012, 63;
- MESSINETTI, D., *Processi di formazione della norma e tecniche «rimediali» della tutela giuridica*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, Convegno di studio in onore del Prof. Angelo Falzea (Messina, 4-7 giugno 2002), a cura di SCALISI, V., Milano, 2004, 199;
- MIELE, G., *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, La giustizia amministrativa*, a cura di MIELE, G., Vicenza, 1968, 9;
- MIGLIO, G., (1969) *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, cit., 27;
- MONTEDORO, G., *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, a cura di CIRILLO, G. P., Padova, 2014, 181;
- MORBIDELLI, G., *Il contributo del giudice amministrativo*, in *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*, a cura di SPASIANO, M. R., Napoli, 2012, 293;
- MORTARA, L., *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile, I, Teoria e sistema della giurisdizione civile*, 2° ed. riveduta, Milano, s.d., 126;
- MOTTO, A., *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012;
- NAPOLITANO, G., *Il grande contenzioso economico nella codificazione del processo amministrativo*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 267;
- NICOLUSSI, A., *Diritto soggettivo e rapporto giuridico. Cenni di teoria generale tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, 1191;
- NIGRO, M., *E' ancora attuale una giustizia amministrativa?*, in *Foro it.*, 1983, V, 249;
- NIGRO, M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976, 3° ed. 1983;
- NIGRO, M., *Il Consiglio di Stato giudice e amministratore (aspetti di effettività dell'organo)* (1974), ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, 1051;
- NIGRO, M., *Il giudicato amministrativo ed il processo di ottemperanza*, in *Il giudizio di ottemperanza*, Atti del XXVII° Convegno di scienza dell'amministrazione, Milano, 1983, 63;
- NIGRO, M., *Il giudice amministrativo "signore della prova"*, in *Foro it.*, 1967, V, 9;
- NIGRO, M., *Il giudice amministrativo oggi*, in *Foro it.*, 1978, V, 161;
- NIGRO, M., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in AMATO, G.-BARBERA, A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, 699;
- NIGRO, M., *Tribunali amministrativi regionali: dieci anni dopo*, in *Foro it.*, 1984, V., 317;
- NIVARRA, L., *Alcune precisazioni in tema di responsabilità contrattuale*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, 45;
- NIVARRA, L., *I rimedi specifici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 157;
- ORLANDO, V. E., *La giustizia amministrativa*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, 1907, 631;
- ORSI BATTAGLINI, A., *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa*, Milano, 2005;

- OTTAVIANO, V., *La giurisdizione di merito nella giustizia amministrativa*, in Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, *La giustizia amministrativa*, cit., 1968, 187;
- PAGNI, I., *Competenze e specializzazioni*, in *Tutela dei diritti e «sistema ordinamentale»*, Atti del 6° Convegno Nazionale SISDIC, Napoli, 2012, 387;
- PAGNI, I., *Competenze e specializzazioni*, in *Tutela dei diritti e «sistema ordinamentale»*, Atti del 6° Convegno Nazionale SISDIC, Napoli, 2012, 387;
- PAGNI, I., *Il cumulo di domande nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1165;
- PAGNI, I., *Linee e percorsi della tutela dei diritti dall'unificazione ad oggi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1137;
- PAGNI, I., *Tutela specifica e per equivalente. Situazioni soggettive e rimedi nelle dinamiche dell'impresa, del mercato, del rapporto di lavoro e dell'attività amministrativa*, Milano, 2004;
- PAJNO, A., *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 345;
- PALADIN, L., *Problemi esperienze e prospettive nei rapporti fra giudici ordinari e pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979,
- PASTORELLI, M., *L'opera giuridica di Massimo severo Giannini, I. (1939-1950)*, Milano, 2012;
- PASTORI, G., *Per l'unità e l'effettività della giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, 919;
- PATRONI GRIFFI, F., *Forma e contenuto della sentenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 17;
- PERFETTI, L. R., *L'istruttoria nel processo amministrativo ed il principio dispositivo*, in *Il codice del processo amministrativo nel primo biennio di applicazione. Problemi teorici e dibattito giurisprudenziale*, a cura di FOLLIERI, E.-STICCHI DAMIANI, E.-PERFETTI, L.-MEALE, A., Napoli, 2014, 43;
- PERFETTI, L. R., *Prova (dir. proc. amm.)*, in *Enc. dir., Annali*, II, t. I, Milano, 2008, 917;
- PESCATORE, G., *Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, I, Roma, 1981, VII;
- PICCARDI, L., *La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Roma, 1932, 115;
- PIOVANI, P., *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420;
- PLAIA, A., *L'invalidità satisfattiva dell'atto di autonomia privata e dell'atto amministrativo*, in *Eur. e dir. priv.*, 2013, 1015;
- POLICE, A. (2011), *La giurisdizione «propria» del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865 n. 2248 al c.p.a.*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., 77;
- POLICE, A., *Annulabilità e annullamento (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 49;
- POLICE, A., *La giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo*, in *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, a cura di Cirillo, G. P., Padova, 2014, 59;
- PONTICELLI, P. G., *La giurisdizione di merito del Consiglio di stato. Indagini storiche*, Milano, 1958;
- PONTICELLI, P. G., *Merito amministrativo (e giurisdizione di merito)*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990;
- PROTO PISANI, A., *Appunti sul giudice delle controversie fra privati e pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 2009, V, 369;
- PROTO PISANI, A., *Dell'esercizio dell'azione*, in *Commentario del codice di procedura civile*, diretto da ALLORIO, E., I, t. 2, Torino, 1973, 1046;
- PROTO PISANI, A., *Efficienza e garanzie nella legislazione italiana degli ultimi anni*, in *Foro it.*, 2012, V, 6;
- PROTO PISANI, A., *Il principio di effettività nel processo civile italiano*, in *Il giusto proc. civ.*, 2014, 825;
- PROTO PISANI, A., *Intervento breve per il superamento della giurisdizione amministrativa*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, 775;

- PROTO PISANI, A., *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, V, 1;
- PROTO PISANI, A., *L'art. 113, 3° comma, Cost.: una norma troppo spesso dimenticata, fondamentale per la tutela effettiva del cittadino contro atti della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 2015, V, 184;
- PROTO PISANI, A., *Note sulla tutela civile dei diritti*, in *Foro it.*, 2002, V, 165;
- PROTO PISANI, A., *Problemi e prospettive in tema (di regolamenti) di giurisdizione e di competenza*, in *Foro it.*, 1984, V, 89;
- PROTO PISANI, A., *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, 538;
- RAMAJOLI, M., *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002;
- RAMAJOLI, M., *Le forme della giurisdizione: legittimità, esclusiva, merito*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, cit., 141;
- RAMAJOLI, M., *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempiuto*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 709;
- RAMAJOLI, M., *Il cumulo soggettivo nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1237;
- REDENTI, E., *Il «conflitto di attribuzioni» nella Costituzione e nel codice di procedura*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, 247;
- ROMANO TASSONE, A., *Sulla disponibilità dell'ordine di esame dei motivi di ricorso*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 803;
- ROMANO, A., *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000 (Epitaffio per un sistema)*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 602;
- ROMANO, S., *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, 1907, 1167;
- ROMANO, S., *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, I, Roma, 1932, 1;
- ROMEO, G., *La cultura del narcisismo e l'assenza del "limite" nella giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 37;
- SALANDRA, A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904;
- SAMBATARO, S., *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 1977;
- SAMBATARO, S., *Il rifiuto del contenzioso amministrativo e la legge del '65*, in *Studi per il centenario della Quarta Sezione*, I, Roma, 1989, 51;
- SANDULLI, A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli, 1974;
- SANDULLI, M. A., *La consulenza tecnica d'ufficio*, in *Foro amm.- TAR*, 2008, 3533;
- SATTA, S., *Commentario al codice di procedura civile*, Libro primo, *Disposizioni generali*, Milano, 1959;
- SCIALOJA, V., *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, I, 407;
- SCOCA, F. G. (2011), *Il Consiglio di Stato e i conflitti di attribuzione (1865-1877)*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., 93;
- SCOCA, F. G., *I principi del giusto processo*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di SCOCA, F. G., 5° ed., Torino, 2013, 157;
- SCOCA, F. G., *Il "costo" del processo tra misura di efficienza e ostacolo all'accesso*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1414;
- SCOCA, F. G., *Modello tradizionale e trasformazioni del processo amministrativo dopo il primo decennio di attività dei tribunali amministrativi regionali*, in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di ALLEGRETTI, A.-ORSI BATTAGLINI, A.-SORACE, D., I, Rimini, 1987, 197;
- SIGISMONDI, G., *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle corti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 705;

- SIMONETTI, H., *La parabola del risarcimento per lesione degli interessi legittimi. Dalla negazione alla marginalità*, in *Foro amm.-TAR*, 2013, 731;
- SMORTO, G., *Sul significato di "rimedi"*, in *Europa e dir. priv.*, 2014, 159;
- SORDI, B., *Il «crocevia di una tensione» e la giusta distanza dal diritto europeo*, in *L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, Atti del Convegno di Lecce del 23-24 maggio 2014, a cura di PORTALURI, P. L., Napoli, 2014, 229;
- TARANTINO, L., *Giurisdizione e amministrazione: Silvio Spaventa, ieri e oggi*, in *Urb. app.*, 2015, 501;
- TARULLO, S., *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004;
- TONOLETTI, B., *Silenzi della Pubblica Amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 156;
- TORCHIA, L., *Giustizia ed economia*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 337;
- TRAVI, A., *Il Consiglio di Stato fra legislazione ed amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 505;
- TRAVI, A., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 439;
- TRAVI, A., *Per un nuovo dialogo fra la dottrina e la giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 691;
- TRAVI, A., *Tipologia delle azioni nel nuovo processo amministrativo*, in *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali*, Atti del LVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2011, 75;
- TROCKER, N., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il processo civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, 1208;
- TROCKER, N., *Le riforme del processo civile in Europa: quali indicazioni per il legislatore italiano?*, in *Quarto rapporto sulla giustizia civile in Italia. "Le recenti riforme del processo civile in Italia e in Europa"*, Atti del convegno organizzato dall'Unione Nazionale delle Camere Civili e dal Centro Studi dell'Avvocatura Civile Italiana in collaborazione con CNF, ANM e Associazione Italiana fra gli studiosi del processo civile, Roma, 19-20 marzo 2015, 117;
- TROPEA, G., *L'abuso del processo amministrativo. Studio critico*, Napoli, 2015;
- VACIRCA, G., *Riflessioni sui concetti di legittimità e di merito nel processo amministrativo*, in *Studi per cento cinquantenario del Consiglio di Stato*, III, Roma, 1981, 1573;
- VERDE, G., *Obsolescenza di norme processuali: la disciplina della giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 827;
- VILLATA, R., *Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 195;
- VILLATA, R., *Giustizia amministrativa e giurisdizione unica*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 285;
- VILLATA, R.-RAMAJOLI, M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006;
- VIVARELLI, R., *Il risorgimento e le idee di nazione*, in *Annali dell'Istituto italiano per gli studi storici*, XXVI (2011), 51;
- VIVARELLI, R., *Italia 1861*, Bologna, 2013;
- ZANOBINI, G., *I conflitti di attribuzione e di giurisdizione nel nuovo codice di procedura civile*, in *Foro amm.*, 1942, IV, 96.

## GIURISPRUDENZA:

### CORTE EUROPEA DIRITTI UOMO:

- C. eur. dir. uomo, 23.6.1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyer v. Belgium*,
- C. eur. dir. uomo, II, 13.2.2003, *Chevroil v. France*,
- C. eur. dir. uomo, I, 17.4.2012, *Steininger v. Austria*,
- C. eur. dir. uomo, 4.3.2014, *Grande Stevens et Autres c. Italie*.

## CORTE COSTITUZIONALE:

C. cost., 22.3.1967, n. 30,  
C. cost., 20.4.1968, n. 33,  
C. cost., 28.6.1985, n. 190,  
C. cost., 27.5.1996, n. 171,  
C. cost., 6.7.2004, n. 204,  
C. cost., 11.5.2006, n. 191,  
C. cost., 12.3.2007 n. 77,  
C. cost., 24.10.2008, n. 351.

## CORTE DI CASSAZIONE:

Cass., S. U., 22.7.1999, n. 500,  
Cass., S. U., 9.10.2008, n. 24883,  
Cass., S. U., 23.12.2008, n. 30254,  
Cass., S. U., 6.3.2009, n. 5456,  
Cass., S. U., 8.3.2012, n. 3622,  
Cass., S. U., 17.2.2012, n. 2312,  
Cass., S. U., 20.1.2014, n. 1013,  
Cass., S. U., 16.1.2014, n. 774,  
Cass., S. U., 20.1.2014, n. 1013,  
Cass., S. U., 12.12.2014, n. 26242,  
Cass., S. U., 9.3.2015, n. 4683,  
Cass., S. U., 15.6.2015, n. 12310,  
Cass., III, 17.9.2013, n. 21255.

## CONSIGLIO DI STATO:

Cons. St., Ad. Pl., 3.5.1960, n. 8,  
Cons. St., Ad. Pl., 10.3.1978, n. 10,  
Cons. St., Ad. Pl., 9.1.2002, n. 1,  
Cons. St., Ad. Pl., 29.1.2003, n. 1,  
Cons. St., Ad. Pl., 22.10.2007, n. 12,  
Adunanze Plenarie 7.4.2011, n. 4,  
Cons. St., Ad. Pl., 29.7.2011, n. 15,  
Cons. St., Ad. Pl., 20.7.2012, n. 28,  
Cons. St., Ad. Pl., 31.7.2012, n. 31,  
Cons. St., Ad. Pl., 15.1.2013, n. 2,  
Cons. St., Ad. Pl., 22.4.2013, n. 8,  
Cons. St., Ad. Pl., 30.7.2014, n. 16,  
Cons. St., Ad. Pl., 20.11.2014, n. 32,  
Cons. St., Ad. Pl., 13.4.2015 n. 4,  
Cons. St., V., 1.12.1939, n. 795,  
Cons. St., V, 9.6.1970, n. 523,  
Cons. St., VI, 9.4.1999, n. 601,  
Cons. St., V, 2.10.2000, n. 5224,  
Cons. St., IV, 22.3.2001, n. 1684,  
Cons. St., IV, 29.4.2002, n. 2280,  
Cons. St., VI, 5.5.2003, n. 2332,  
Cons. St., IV, 27.10.2003, n. 6666,  
Cons. St., VI, 9.6.2005, n. 3043,  
Cons. St., V, 20.2.2009, n. 1032,  
<sup>1</sup> Cons. St., V, 2.3.2009, n. 1162,

Cons. St., V, 6.4.2009, n. 2143,  
Cons. St., IV, 14.4.2010, n. 2099,  
Cons. St., VI, ord. 18.1.2011, n. 351,  
Cons. St., VI, 9.3.2011, n. 1488,  
Cons. St., IV, 9.3.2011, n. 1514,  
Cons. St., VI, 10.5.2011 n. 2755,  
Cons. St., III, 17.8.2011, n. 4792,  
Cons. St., IV, 23.2.2012, n. 985,  
Cons. St., III, 23.2.2012, n. 1069,  
Cons. St., IV, 28.3.2012, n. 1829  
Cons. St., V, 20.4.2012, n. 2337,  
Cons. St., IV, ord. 8.5.2012, n. 2633,  
Cons. St., V, 8.11.2012, n. 5686,  
Cons. St., IV, 13.11.2012, n. 5715,  
Cons. St., IV, 8.1.2013, n. 31,  
Cons. St., IV, 22.1.2013, n. 356,  
Cons. St., VI, ord. 1.2.2013, n. 634,  
Cons. St., VI, ord. 11.2.2013, n. 761,  
Cons. St., IV, 9.5.2013, n. 2511,  
Cons. St., IV, 17.9.2013, n. 4624,  
Cons. St., IV, 9.1.2014, n. 36,  
Cons. St., III, 13.1.2014, n. 88,  
Cons. St., IV, 10.3.2014, n. 1085,  
Cons. St., IV, 7.4.2014, n. 1625,  
Cons. St., IV, 29.4.2014, n. 2223,  
Cons. St., IV, 3.9.2014, n. 4480,  
Cons. Giust. Amm., sede giur., 15.9.2014, n. 541,  
Cons. St., IV, 22.12.2014, n. 6290,  
Cons. St., V, 22.1.2015, n. 284,  
Cons. St., IV, 19.2.2015, n. 839,  
Cons. St., V, 23.2.2015, n. 863,  
Cons. St., IV, 19.3.2015, n. 1444,  
Cons. St., VI, 26.3.2015, n. 1595,  
Cons. St., IV, 31.3.2015, n. 1686,  
Cons. St., III, 10.4.2015, n. 1839,  
Cons. St., III, 12.6.2015, n. 2900,  
Cons. st., V, ord. 17.7.2015, n. 3587,  
Cons. St., V, 28.7.2015, n. 3711,  
Cons. St., III, 6.8.2015, n. 3878,  
Cons. St., IV, 28.8.2015, n. 4024,  
Cons. St., IV., 1.9.2015, n. 4079,  
Cons. St., IV., 1.9.2015, n. 4085.

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI:

Tar Campania, Napoli, I, 8.2.2001, n. 603,  
Tar Campania, Napoli, I, 19.9.2001, n. 4485,  
Tar Campania, Napoli, I, 29.5.2002, n. 3177,  
Tar Veneto, II, 16.1.2013, n. 15,  
Tar Sicilia, Palermo, II, 5.3.2013, n. 507,  
Tar Liguria, II, 24.1.2014, n. 137,  
T.R.G.A.Trento, ord. 29.1.2014, n. 23,

Tar Lombardia, Brescia, II, ord. 3.7.2014, n. 452,  
Tar Lombardia, Brescia, II, 30.7.2014, n. 889,  
T.R.G.A. Trento, ord. 23.10.2014, n. 366,  
Tar Campania, Napoli, II, 14.1.2015, n. 211,  
Tar Lombardia, Brescia, 25.6.2015, n. 1240.

#### **LEGISLAZIONE:**

l. 20.3.1865, n. 2248, all. D ed E,  
l. 31.3.1889, n. 5992,  
r.d. 26.6.1924, n. 1054,  
l. 6.12.1971, n. 1034,  
l. 7.8.1990, n. 241,  
l. 10.10.1990, n. 287,  
d. lgs. 31.3.1998, n. 98,  
l. 21.7.2000, n. 205,  
l. 18.6.2009, n. 69,  
d. lgs. 2.7.2010, n. 104,  
d.l. 6.12.2011, n. 201, convertito in l. 22.12.2011, n. 214,  
d.l. 24.6.2014, n. 90, convertito in l. 11.8.2014, n. 114,  
d.l. 12.9.2014, n. 132, convertito in l. 10.11.2014, n. 162,  
d.l. 27.6.2015, n. 83, convertito in l. 6.8.2015, n. 132.

#### **ALTRE FONTI CITATE:**

Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, *Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*, Roma, 31 gennaio 2014,  
Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, *Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015*, Roma, 5 febbraio 2015,  
*Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2014* del Presidente del Tar Lombardia Francesco Mariuzzo, Milano, 28 febbraio 2014,  
Presidente del Tar Lazio Luigi Tosti, *Inaugurazione Anno Giudiziario 2015*, Roma, 26 febbraio 2015,  
*Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2015* del Presidente Francesco del Tar Lombardia Francesco Mariuzzo, Milano, 27 febbraio 2015,  
nota de Lise del 20.12.2010,  
decreto del Presidente del Consiglio di Stato 25.5.2015, n. 40,  
avviso del Presidente del Tar Toscana 21.4.2015  
Autorità Nazionale Anticorruzione, Vigilanza contratti pubblici, determinazione 8.1.2015, n. 1.

#### **PARTECIPANTI AL GRUPPO DI RICERCA:**

ROBERTO CARANTA – I paradigmi europei di efficienza della tutela in via amministrativa e i principi sovranazionali in materia di giurisdizione;  
ITALIA PAGNÌ – La giurisdizione tra effettività ed efficienza;  
GIUSEPPE CONTE – Le politiche di autogoverno della giustizia amministrativa;  
FRANCESCO VOLPE - I costi palesi ed occulti della giustizia amministrativa, tra rimedi giurisdizionali e rimedi amministrativi;  
LUCA BERTONAZZI – Forma e sostanza nella gestione del processo amministrativo: le sentenze a sorpresa e dintorni;  
MARCO DUGATO – Effettività ed efficienza dei riti speciali;

FABRIZIO FIGORILLI – L'efficienza della tutela alla prova delle azioni disponibili nel processo amministrativo e delle relative condizioni;

SIMONE LUCATTINI - I fatti nel processo amministrativo: una specialità alla prova.

Versione provvisoria