

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto pubblico

86

SARA VALAGUZZA

IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO NELLA TEORIA DEL PROCESSO



GIUFFRÈ EDITORE

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Coordinate generali: la nozione trasversale di giudicato come inclusiva del giudicato amministrativo e il piano dello studio. — 2. Nodi immediatamente problematici del processo amministrativo capaci di riflettersi sul giudicato. — 3. Il metodo del lavoro. — 4. Il prosieguo e la restrizione dell'indagine al giudizio di annullamento.

1. *Coordinate generali: la nozione trasversale di giudicato come inclusiva del giudicato amministrativo e il piano dello studio.*

Ogni processo, compreso quello amministrativo, conduce ad una decisione, di rito o di merito (1). La sentenza, precisano gli studiosi, vale come giudizio rispetto al passato e come comando per il futuro (2). Essa trova la sua caratteristica principale nella capacità di formare il giudicato, ossia una decisione stabile e non contestabile, dotata delle qualità proprie degli atti imperativi (3) in quanto espressione di potere giurisdizionale.

(1) In questa introduzione non ci si soffermerà sulle diversità sussistenti tra giudicato di rito e di merito, rinviando per il necessario approfondimento al capitolo IV.

(2) Per tutti: F. CARNELUTTI, *Efficacia, autorità e immutabilità della sentenza*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1935, I, 205 SS., spec. 206: «La nozione della sentenza risulta dalla fusione di due elementi: giudizio e comando; è un giudizio, che ha la virtù di un comando; avrei voglia di dire: giudizio di dentro e comando per di fuori».

(3) Qui noi utilizziamo il termine *imperatività* per indicare la capacità della sentenza (e del giudicato) di imporsi ai consociati, e quello di *immodificabilità* o *irretrattabilità* per riferirci al fatto che, una volta raggiunto il «momento» del giudicato (ossia quando siano stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione predisposti dall'ordinamento o siano decorsi inutilmente i termini per proporli), la questione giuridica è decisa in maniera consolidata e non più modificabile (salvo casi eccezionali che analizzeremo *infra*).

Il significato attuale del giudicato va ricostruito a partire dalle sue componenti assiologiche, ossia dai principi della scienza processuale, tra cui, in particolare, hanno valore euristico fondamentale, per il nostro paradigma concettuale di riferimento, la certezza del diritto (intesa qui come l'immodificabilità del *decisum*, raggiunta ad un certo momento, che chiameremo «momento del giudicato»), il principio del contraddittorio e quello della domanda.

In linea generale, il giudicato è un istituto concepito per essere la risposta *pubblica* (4) alla «questione della giustizia», ossia alla conflittualità insita in qualsiasi contesto sociale: attraverso l'attività degli organi che esercitano la funzione giurisdizionale, si mira a realizzare e proteggere il mondo delle regole costitutive di un determinato ordinamento giuridico. In quest'ottica, il giudicato attribuisce significato al processo, avendo come obiettivo la risoluzione del contrasto attorno a cui la lite sorge; e, viceversa, il processo dà senso al giudicato, perché la decisione giurisdizionale può essere accettata come «giusta» solo se avvenga all'interno di un sistema di regole preconiate di procedura.

Affrontare il nostro argomento, perciò, vuol dire attraversare gli istituti cardine della tutela giurisdizionale e lambire le istanze più sensibili della giustizia sostanziale; è un ambiente, quello in cui il giudicato si ritrova, permeato di un qualcosa di eccezionalmente serio, utile e sacro, perché lo Stato, quando si fa giudice, decide, per tutti, dove sta la ragione e dove il torto. Quando ci si confronta con la giustizia amministrativa, va valutato, inoltre, che la sindacabilità degli atti dell'amministrazione racchiude la tensione tra libertà e autorità ed è indice dell'equilibrio tra i poteri costituzionali (amministrativo, da un lato, e giudiziario, dall'altro); si sa che la possibilità di contestare i provvedimenti adottati *iure imperii* dall'amministrazione è stata una delle conquiste più significative degli Stati liberali moderni.

(4) Nel senso che il giudicato è l'esito di un processo, in cui i giudici si esprimono nel nome dello Stato (nel nostro caso, nel nome della Repubblica Italiana).

Questo lavoro è sviluppato sul presupposto, verificato preliminarmente ed in chiave critica, che il giudicato, come istituto appartenente alla teoria generale del processo, sia invocabile anche facendo riferimento al giudizio amministrativo.

È logico, allora, che il profilo da esaminare per primo, in uno studio che voglia ritrovare ed interpretare il significato del giudicato amministrativo, è la nozione «generale» di giudicato. Nel far ciò, intenderemo più precisamente le origini del termine e il significato che esso assume in rapporto ai moderni parametri del giusto processo.

Dovremo perciò anzitutto ricostruire il concetto in senso trasversale rispetto ai diversi sottosistemi di tutela (civile, penale o amministrativo) che potrebbero essere oggetto di ricerca, tenendo presente, all'inizio solo sullo sfondo, la questione del come esso si esprima a fronte di sentenze divenute irretrattabili in esito ad una controversia che concerna una manifestazione di potere pubblico, definita attraverso l'esercizio della giurisdizione amministrativa. Procedendo in questo modo, quando dal generale (studio del giudicato come nozione trasversale) passeremo al particolare (studio del giudicato amministrativo), il nostro percorso sarà agevolato dal poter far riferimento ad un solido nucleo comune.

Il fatto che i contributi scientifici inerenti alla giustizia amministrativa trovino tuttora spazio marginale nel contesto delle pur ampie riflessioni speculative dedicate alla teoria del processo, sarebbe sufficiente per giustificare la nostra analisi, che mira a mettere in luce gli elementi qualificanti del giudicato amministrativo, rapportandolo alle teorizzazioni sistematiche più generali. A maggior ragione, a noi pare, questo lavoro potrà essere utile, se non altro quanto alle problematiche sollevate, una volta appurato che il giudicato amministrativo ha delle peculiarità tali da non consentire il semplice rinvio alle elaborazioni dei processualcivili, richiedendo invece meditati ripensamenti.

Come si accennava, l'indagine non potrà essere condotta subito alla disamina del giudicato amministrativo, perché occorrerà aver prima compreso alcuni aspetti preliminari alla nostra

proposta ricostruttiva. Una volta definite le caratteristiche trasversali del giudicato come istituto appartenente alla scienza processuale, si passerà all'esame dell'oggetto del processo che si è scelto come campo privilegiato di osservazione ed a ricostruire la specifica funzione di quel processo all'interno dei meccanismi di tutela giurisdizionale approntati dall'ordinamento. Questo perché, da un lato, l'oggetto del giudizio che si voglia indagare determina l'oggetto del giudicato e, dall'altro, perché cogliere le finalità del modello di giustizia preso in considerazione consentirà di coniugare la teoria del giudicato con lo scopo del processo amministrativo.

Le delucidazioni fornite rendono facilmente comprensibile il motivo per cui il volume sia diviso in tre parti: la prima dedicata alla nozione trasversale di giudicato, la seconda agli elementi del nostro processo capaci di influenzare una teoria sul giudicato amministrativo e l'ultima, infine, ad una teoria del giudicato amministrativo.

L'avvio, come sempre accade quando ci si impegna in una ricerca, è costituito da una catena di interrogativi, che affronteremo nel tentativo di dare ad essi risposte adeguate: quando il termine giudicato è comparso nel nostro ordinamento? Con che significato? Quale posizione ha conquistato il giudicato in rapporto ad altri istituti costitutivi della teoria generale del processo? Che rapporto esiste tra giudicato ed esercizio della giurisdizione? Il significato che attualmente si associa al giudicato ha acquistato connotazioni particolari in ragione dei nuovi canoni del giusto processo?

Di conseguenza, la parte prima elabora, in un unico capitolo, il significato del giudicato, dagli iniziali impieghi dell'espressione nei testi normativi pre-unitari fino all'introduzione del paradigma del giusto processo, e dimostra come esso rappresenti (e abbia rappresentato) il compromesso, coesistente ad ogni sistema giuridico, tra esigenze di giustizia e verità processuale.

Si vedrà, nel prosieguo, che il momento di maturazione del giudicato, cioè quello a partire dal quale le regole di un determinato sistema processuale si applicano alla sentenza, lo stato di

Termine estratto capitolo



Acquista
qui

Parte Prima

IL GIUDICATO NELLA TEORIA DEL PROCESSO

CAPITOLO I

IL GIUDICATO: CARATTERISTICHE GENERALI E TRASVERSALITÀ DELLA NOZIONE

SOMMARIO: 1. La neutralità dell'espressione «giudicato» o «cosa giudicata». L'autonomia concettuale del giudicato come conseguenza dell'elaborazione dei principi generali del processo. — 2. Prima caratteristica trasversale: il giudicato come diritto all'immobificabilità del *decisum* (giudicato formale) e come fonte di diritti (giudicato sostanziale). — 3. Seconda caratteristica trasversale: il giudicato come compromesso tra esigenze di giustizia e di stabilità della sentenza. — 3.1. (Segue) L'irrimediabilità del giudicato come strumento della verità processuale. — 4. Terza caratteristica trasversale: il diritto al giudicato (formale). Dalla pretesa alla decisione sul merito alla pretesa al giudicato. — 4.1. (Segue) La pretesa al giudicato come contraltare della certezza del *decisum* e, dunque, come principio costituzionale. — 5. Quarta caratteristica trasversale: l'antifragilità del giudicato.

1. *La neutralità dell'espressione «giudicato» o «cosa giudicata». L'autonomia concettuale del giudicato come conseguenza dell'elaborazione dei principi generali del processo.*

In questo paragrafo, contenente l'esordio della prima parte del nostro studio, dedicata ad inquadrare il giudicato nella teoria generale del processo, ci occupiamo anzitutto di interrogare la normativa che, nello storico sviluppo del diritto processuale, ha utilizzato l'espressione *giudicato* o *cosa giudicata*.

Più precisamente, stiamo per verificare se, a partire dall'introduzione della parola «giudicato» nei testi di legge, fosse già possibile individuare un istituto dotato di una specifica connotazione concettuale e, in caso di responso positivo, di quale contenuto si trattasse.

La risposta che daremo sarà significativa sia ove si appuri che l'impiego del termine abbia presupposto una specifica elaborazione teorica, sia nel caso contrario. Quale che sia il risultato a cui approderemo, difatti, avremo chiarito il nesso, nell'evoluzione normativa del diritto processuale nazionale, tra nozione (di giudicato) e terminologia impiegata (giudicato o cosa giudicata). Il che ci permetterà di apprendere se riferirsi al «giudicato» comporti (e abbia eventualmente sempre comportato), automaticamente e con certezza, il richiamo ad un certo apparato teorico e a determinate regole, oppure se il concetto debba essere di volta in volta adattato al sistema processuale di riferimento.

Anticipiamo a riguardo, per facilitare la lettura delle pagine che seguono, che avremo modo di constatare che, alla sua origine, l'inserimento nella normativa processuale del sostantivo «giudicato» non fu la conseguenza di una specifica elaborazione della teoria generale del processo, essendo vero piuttosto il contrario: prima nacquero le espressioni giudicato e cosa giudicata, e solo poi si svilupparono gli studi sui contenuti, sulla intensità e sugli effetti (1) che la decisione della lite comportava. Non dovrà stupire, quindi, che al termine del capitolo concluderemo ritenendo che il giudicato sia un istituto (non rigidamente predefinito, ma) fortemente adattativo, caratterizzato per quella che definiremo come «antifragilità», ossia una capacità di evolversi conciliando, tempo per tempo, le esigenze di tutela che l'ordinamento deve progressivamente soddisfare.

Dando il via alla ricerca, il tema di cui ci stiamo occupando deve essere necessariamente ricondotto al diritto processuale civile e al pensiero giuridico che l'ha accompagnato (2).

(1) Il riferimento a «contenuti, intensità ed effetti», come si vedrà nel prosieguo, richiama, per ora solo genericamente, la terminologia impiegata dalla dottrina per scomporre il giudicato e attribuire ad esso, scomponendolo, un significato giuridicamente preciso.

(2) Gli studi dei processualciviliisti dedicati al giudicato sono moltissimi. Si ricordano per cominciare, senza alcuna pretesa di esaustività e in quanto considerati assai rilevanti nell'elaborazione del nostro pensiero in argomento: E.T. LIEBMAN, *Efficacia ed autorità dell'arbitrato*, 1935, rist. Milano, 1972; T. HEINITZ, *I limiti oggettivi della cosa giudicata*, Padova, 1935; *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935.



Acquista
qui

Parte Seconda

ELEMENTI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO
RILEVANTI PER UNA TEORIA DEL GIUDICATO

CAPITOLO II

IL PROBLEMA DELL'OGGETTO DEL GIUDIZIO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. Premessa. Il motivo dell'interesse all'oggetto del giudizio. — 2. La *res in iudicium deducta* e l'interesse legittimo come oggetto del processo amministrativo? — 2.1. La (ir)rilevanza dell'art. 24 della Costituzione. — 2.2. La negazione della identificazione tra oggetto del processo e interesse legittimo in particolare attraverso la rilettura degli scritti di Piras. — 2.3. L'interesse legittimo è da considerare oggetto del processo nella giurisdizione amministrativa intesa come giurisdizione di tipo soggettivo? Risposta negativa al quesito in esito alla ricomposizione del binomio tra giurisdizione soggettiva e giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo. — 2.4. L'interesse legittimo non può essere oggetto dell'azione di annullamento perché non è identificabile (né tanto meno esauribile) nel diritto all'eliminazione di un provvedimento illegittimo. — 2.5. (Segue) Critica ad alcuni ripensamenti sulla natura sostanziale dell'interesse legittimo. — 2.6. (Segue) L'interesse legittimo non può essere oggetto dell'azione di annullamento nemmeno ove se ne accolga una nozione meramente processuale. — 2.7. (Segue) L'interesse legittimo non può essere oggetto del processo amministrativo perché non sussiste (né potrebbe sussistere), in via generale, l'azione di mero accertamento della situazione soggettiva in esame. — 2.8. Uno sguardo all'azione di adempimento e all'azione risarcitoria. Il significato dell'art. 7 c.p.a.. — 3. Il «rapporto amministrativo» come oggetto del processo: esclusione della tesi o, comunque, ridimensionamento del significato. — 4. Il diritto ad ottenere l'annullamento di un provvedimento antigiusdizionale come oggetto del processo in conseguenza della particolare tipicità dell'azione costitutiva a contenuto demolitorio nel processo amministrativo.

1. *Premessa. Il motivo dell'interesse all'oggetto del giudizio.*

Dopo aver ricostruito, trasversalmente, la nozione di giudicato, veniamo ora al processo amministrativo.

Nella convinzione che qualsiasi teoria sul giudicato debba confrontarsi (non solo con il concetto generale di giudicato, ma

anche) con le più pregnanti caratteristiche del modello di giustizia indagato, è giunto il momento di dedicare attenzione all'oggetto del processo che si svolge davanti agli organi che esercitano la giurisdizione amministrativa.

Si dovrà, infatti, convenire che il vincolo derivante dalla sentenza (*id est* il giudicato) è inscindibilmente connesso all'oggetto del giudizio. Ne segue, inevitabilmente, che non si può studiare l'uno (il giudicato), senza aver prima definito l'altro (l'oggetto del processo).

Bastano pochi cenni per chiarire in che termini si ponga la questione e per convincersi che essa risulti essenziale. Per esempio, per accertare l'esistenza di un giudicato esterno, che eventualmente osti ad un nuovo esame del merito, occorre delimitare l'oggetto della sentenza su cui sia caduto il giudicato e confrontarlo con quello del giudizio successivamente avviato (1). Oppure: l'oggetto circoscrive il campo entro il quale è possibile l'intervento dei terzi nel confronto processuale; è ammesso l'intervento adesivo dipendente del titolare di un interesse di fatto, colpito anch'egli, benché di riflesso, dal provvedimento impugnato dal ricorrente, solo alla condizione che si rispetti il divieto di ampliamento dell'oggetto del processo: l'interveniente non può contestare atti ulteriori oppure dedurre motivi diversi da quelli introdotti dal ricorrente principale (cosa che invece potrebbe fare il cointeressato, secondo quanto ora previsto all'art. 28 c.p.a., che consente l'intervento adesivo autonomo che, se tempestivo, non incontra alcun limite). E così via.

Confortati, dunque, sull'utilità di dedicare un intero capitolo all'oggetto del processo amministrativo, procediamo di conseguenza.

(1) Va a tale proposito menzionato il recente orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (che si colloca nel solco della tendenza a valorizzare i poteri officiosi del giudice e ad allargare i limiti oggettivi del giudicato, per portare soddisfazione alla parte vittoriosa) secondo cui l'esistenza di un giudicato esterno può anche essere rilevata d'ufficio in ogni stato e grado del processo (non costituendo eccezione in senso tecnico), in quanto assimilata agli elementi normativi della fattispecie, sicché il giudizio di legittimità può accertarne l'esistenza e portata. Cfr. Cass. Civ., Sez. Un. con.

CAPITOLO III
IL SIGNIFICATO ATTUALE
DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA
E LE RELATIVE CONSEGUENZE

SOMMARIO: 1. La funzione generale del processo amministrativo rispetto alla tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento considerata nel suo insieme. — 1.1. La funzione del processo amministrativo in rapporto alla protezione degli interessi individuali. — 1.2. La funzione «sociale» della sentenza di annullamento. — 2. Le conseguenze sullo svolgimento del processo amministrativo. Il sindacato sull'eccesso di potere e le regole per il controllo della motivazione degli atti amministrativi. — 2.1. La necessità di rimediare il sindacato sull'eccesso di potere. — 2.2. Il rischio del vuoto di tutela degli interessi oppositivi. — 3. Punti fermi per una teoria sul giudicato amministrativo.

1. *La funzione generale del processo amministrativo rispetto alla tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento considerata nel suo insieme.*

Dedicandoci agli elementi del processo amministrativo rilevanti per una teoria del giudicato, resta ancora un ultimo aspetto da indagare, ossia quali sono le specifiche finalità del giudizio di impugnazione, rispetto alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi considerata nel suo complesso.

L'approfondimento a riguardo è utile perché ci permetterà di delimitare, con coerenza rispetto alla funzione che avremo individuato, i confini della dimensione, oggettiva e soggettiva, del giudicato amministrativo. Questo capitolo, dunque, apre la strada all'elaborazione, nella parte finale del lavoro, di una teoria del giudicato amministrativo che assembli le caratteristiche trasversali

della nozione (cfr. capitolo I) con le specialità del giudizio di impugnazione, a partire dal suo oggetto (cfr. capitolo II) e dalla sua funzione (cfr. capitolo III) (1).

I punti di riferimento concettuale che conviene tenere presenti, ai fini delle riflessioni che seguono, sono almeno due. Anzitutto, abbiamo appurato che la giustizia amministrativa (2) è funzionale alla protezione degli interessi legittimi a fronte di uno scorretto uso del potere pubblico (3) e che il processo amministrativo, ove volto all'annullamento del provvedimento antiggiuridico impugnato, rappresenta quell'ambito privilegiato di esercizio della giurisdizione in cui l'atto (illegittimo e annullabile *ex art. 21 octies* L. n. 241/1990) può essere eliminato (4).

Più precisamente, il processo amministrativo nasce *per la* tutela degli interessi legittimi (5); esso, dunque, non incarna affatto

(1) Ricostruire la funzione del processo amministrativo, nell'esercizio dell'azione che più lo caratterizza (cioè l'azione di annullamento), dopo averne definito l'oggetto, permetterà di evitare posizioni preconcepite o ideologiche, consentendoci invece di dedurla dagli elementi già accertati come parte integrante del sistema processuale che costituisce il nostro riferimento concettuale. Il collocare questo capitolo, dedicato alla funzione del processo, di seguito a quello inerente al suo oggetto, conferma anche che non si aderisce all'impostazione suggerita dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza del 12 dicembre 2014, n. 26242, la quale, come si è detto, inverte il metodo dell'osservazione del processo e della ricostruzione dei suoi istituti, facendo prevalere l'analisi funzionale su quella strutturale. La prospettiva che noi riteniamo corretta, invece, prende le mosse dall'esame dei profili strutturali che si evincono dalle norme della procedura amministrativa.

(2) Sui moti riformisti che portarono alla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato con funzione giurisdizionale cfr. F. BENVENUTI, *Riforma del processo amministrativo*, in *Scritti giuridici*, *op. cit.*, 2495 ss., che riferisce anche del compromesso politico che ha accompagnato l'affermarsi della giustizia amministrativa, spec. 2667.

(3) Più precisamente, difesa delle libertà «costituenti il telaio filosofico della rivoluzione francese», F. BENVENUTI, *Riforma del processo amministrativo*, *cit.*, 2646. Sullo stesso tema, specialmente in relazione allo sviluppo delle due giurisdizioni, cfr. R. VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni*, *op. cit.*, 118 ss..

(4) Il che differenziava nettamente i poteri del giudice amministrativo da quelli del giudice ordinario che, come noto, nella struttura del processo definita nell'Allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248, doveva limitarsi a disapplicare l'atto amministrativo che risultasse illegittimo.

Il significato della giustizia amministrativa si coglie anche, per confronto, leggendo le riflessioni che la dottrina ha svolto sui poteri del giudice ordinario al cospetto degli atti amministrativi. Esaustive a riguardo le riflessioni di E. GUICCIARDI, *L'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei Tribunali*, *op. cit.*, 250 ss..

(5) Molto interessante, sul tema, l'introduzione alla giustizia amministrativa,

un ambito di rimedi funzionali a preservare il potere dell'amministrazione (6). Ricordiamo a riguardo l'efficace riflessione di Capaccioli sull'effettività della giustizia amministrativa, della fine degli anni Settanta (7), in cui si rifiutava, con nettezza, l'idea che il processo amministrativo affermasse le ragioni del più forte, mettendo invece in evidenza come la giustizia amministrativa consentisse di porre le parti in condizioni di parità:

che si può leggere in M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa – Appunti delle lezioni, op. cit.*, 22 ss., in cui si riferisce del moto culturale che ha portato alla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, con funzione contenziosa a tutela degli interessi legittimi.

Sull'origine della giurisdizione amministrativa molto si è discusso. Importanti riflessioni sul suo sviluppo storico sono contenute, *ex multis*, in: G.D. COMPORTI, *Il giudice amministrativo tra storia e cultura: la lezione di Pier Giorgio Ponticelli*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 746 ss.; M. BELLAVISTA, *Il rito sostanziale amministrativo*, Padova, 2012; F. MERUSI, *Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1242; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001; M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quad. fiorentini*, 1973, 215; V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano, 1966; V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, 1907; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904; V. SCIALOJA, *Sulla funzione della IV Sezione del Consiglio di Stato per l'art. 24 della Legge 2 giugno 1889*, in *Giust. Amm.*, 1901, 79.

Leggendo gli scritti di Benvenuti, poi, si può cogliere l'evolversi della sensibilità giuridica in argomento per tutto il corso del ventennio che va dagli anni sessanta fino alla fine degli anni ottanta: cfr. F. BENVENUTI, *Consiglio di Stato (competenza e giurisdizione)*, ora in *Scritti giuridici, op. cit.*, III, 2019 ss., ID., *Riforma del processo amministrativo*, ivi, III, 2495; ID., *Giustizia amministrativa*, ivi, III, 2645 ss.; ID., *Giustizia e amministrazione* (1977), ivi, IV, 3349 ss.; ID., *La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico* (1978), ivi, IV, 3537 ss.; ID., *Funzione amministrativa e funzione giurisdizionale: rapporti interferenze conflitti* (1979), cit., 3557 ss.; ID., *Diritto sostanziale e diritto processuale: un caso clinico con una morale* (1980), ivi, IV, 3615 ss.; ID., *Processo amministrativo (ragioni e struttura)*, ivi, V, 3967 ss.; ID., *Sul processo amministrativo*, cit., 4001 ss.; ID., *Leggendo il Consiglio di Stato giudice* (1989), ivi, V, 4143 ss..

Relativamente alle questioni che, di recente, hanno inciso sulla nuova configurazione della giurisdizione amministrativa, cfr. R. VILLATA, *Problemi attuali della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2009. Una ricostruzione storica dettagliata è contenuta, da ultimo, nello scritto di F. PATRONI GRIFFI, *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2016, 115 ss..

(6) Come talvolta invece appare emergere, a nostro avviso scorrettamente, in dottrina. Di recente questo punto di partenza, che non riteniamo condivisibile, si ritrova nel volume di A. MAZZA LABOCETTA, *Il giudizio di ottemperanza tra potere amministrativo ed effettività della tutela giurisdizionale, op. cit.*, 59 ss..

(7) E. CAPACCIOLI, *Per la effettività della giustizia amministrativa*, in *Scritti in onore di G. Miele*, Milano, 1979, 1 ss..

«il processo amministrativo è un processo garantista, per tutelare i cittadini» (8). Ancora oggi, il processo amministrativo riequilibra un rapporto fisiologicamente condizionato, nella fase procedimentale di comparazione degli interessi, dalla necessaria prevalenza dell'interesse pubblico su quelli privati (9).

In secondo luogo, si è detto che, a fronte di una azione di impugnazione, l'oggetto del processo è il diritto all'eliminazione di un provvedimento antiggiuridico. Ne segue che il significato ancora attuale della giurisdizione amministrativa, colto a partire dal nostro ambito di indagine, sta nella necessità di fornire protezione al ricorrente attraverso una sentenza costitutiva a contenuto demolitorio, che possa condurre all'eliminazione del provvedimento che risulti (illegittimo e) annullabile.

Quanto premesso è sufficiente per dedurre la funzione della giustizia amministrativa.

1.1. *La funzione del processo amministrativo in rapporto alla protezione degli interessi individuali.*

Prendiamo in considerazione, prima di tutto, le caratteristiche della tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo nella prospettiva di colui che dà l'avvio al processo.

Si è visto dinnanzi che, a causa della presenza del potere pubblico, l'esito del giudizio amministrativo non sempre è appagante per le esigenze soggettive di giustizia del ricorrente e che l'interesse legittimo rappresenta l'antecedente logico dell'azione, ma non l'oggetto del giudizio (10).

(8) E. CAPACCIOLI, *Per la effettività della giustizia amministrativa*, cit., 23. Questa condizione di parità rendeva possibile che il giudicato, inteso come stato di immutabilità della sentenza, fosse anche «il risultato socialmente utile del giudizio», ID., *Per la effettività della giustizia amministrativa*, cit., 6.

(9) Cfr., senza mezzi termini, F. BENVENUTI, *Riforma del processo amministrativo*, cit., 2495, spec. 2497, pur nella consapevolezza che, diversamente da quanto accade nei processi ordinari, nel processo amministrativo, che esamina la legittimità dell'atto dell'amministrazione, e che dunque è un *processo da ricorso*, si attua una tutela indiretta dei rapporti, nel senso che esso riesamina l'assetto definito *prima facie*

nel provvedimento impugnato.
(10)

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Parte Terza

UNA TEORIA PER IL
GIUDICATO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO IV

LA DIMENSIONE OGGETTIVA DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. Premessa. — *Sezione I* IL DIVERSO ATTEGGIARSI DEL GIUDICATO RISPETTO ALLE PRONUNCE DI RITO E DI MERITO — 2. Giudicati di rito e di merito: il diverso atteggiarsi dell'autorità della sentenza rispetto al piano sostanziale come primo elemento rilevante per determinare la dimensione oggettiva del giudicato amministrativo. — 2.1. (Segue) Le sentenze di merito (o di rito?) sulla cessazione della materia del contendere e le sentenze di rito (o di merito?) che non riguardano la giurisdizione. Decisioni che «interessano» il diritto materiale, pur senza riguardare l'oggetto del processo. Il giudicato sostanziale in senso lato. — 2.2. (Segue) Le sentenze sulla giurisdizione pronunciate dal giudice amministrativo e il relativo giudicato. — 3. Le sentenze di merito e il giudicato sostanziale in senso stretto. Effetti delle sentenze di rigetto e possibilità di configurare il giudicato sostanziale. — 4. Ambito ed estensione del giudicato di accoglimento. — 4.1. Sulla capacità del giudicato di accoglimento di interessare l'azione amministrativa successiva al giudizio. L'ipotizzata proiezione della dimensione oggettiva del giudicato. — 4.1.1. (Segue) Critica alle tesi del giudicato come norma in bianco e del giudicato a formazione progressiva. — *Sezione II* LA DIMENSIONE OGGETTIVA DEL GIUDICATO SOSTANZIALE (IN SENSO STRETTO): L'OGGETTO DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO NELLE SENTENZE DI MERITO — 5. L'oggetto del giudicato amministrativo. La dimensione oggettiva del giudicato sostanziale nelle sentenze di merito. — 5.1. I fatti costitutivi, impeditivi e modificativi della domanda e il giudicato amministrativo. Il diritto all'eliminazione del provvedimento antiggiuridico come diritto eterodeterminato e il giudicato sulla fattispecie. — 5.2. Il valore costitutivo dei motivi di ricorso per la definizione della domanda e, di conseguenza, per la definizione della dimensione oggettiva del giudicato amministrativo. Effetto preclusivo e (divieto di) assorbimento dei motivi. — 5.3. (Segue) L'inapplicabilità nel processo amministrativo della regola secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile. — 5.4. La necessità del sindacato sui fatti costitutivi come conseguenza dell'ambito di operatività del giudicato amministrativo sugli elementi fattuali dei motivi di ricorso. — 5.5. (Segue) Prime conclusioni riassuntive sull'oggetto del giudicato nel processo amministrativo. — *Sezione III* IL VALORE DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO AL DI FUORI DEL GIUDIZIO IN CUI SI FORMA — 6. La capacità del giudicato di avere effetti su rapporti, situazioni soggettive e provvedimenti esterni a quelli su cui il giudicato si forma. — 6.1. La pregiudi-

zialità tecnica e la pregiudizialità logica nel processo amministrativo. — 6.1.1. La categoria dell'illegittimità derivata come attuazione del nesso di pregiudizialità. — 6.1.2. (Segue) Conclusioni sull'applicabilità al processo amministrativo della categoria processualciviltistica della pregiudizialità. — 7. L'autorità della cosa giudicata in successivi giudizi. I criteri di identità nel processo amministrativo, dal trinomio *eadem res, eadem ratio, eadem personae* al binomio *eadem res, eadem ratio* e l'*exceptio rei iudicatae*. — Sezione IV IL VALORE DELLA MOTIVAZIONE DELLA SENTENZA AMMINISTRATIVA RISPETTO AL GIUDICATO — 8. Il valore della motivazione delle sentenze del giudice amministrativo come elemento per definire la dimensione oggettiva del giudicato amministrativo. — 9. La forza espansiva (non vincolante) del giudicato amministrativo *extra iudicium*.

1. Premessa.

Individuate le caratteristiche trasversali della nozione oggetto di studio ed analizzati gli elementi del nostro processo rilevanti per ricostruire una teoria applicabile al giudicato amministrativo impugnatorio, possiamo domandarci ora *che cosa* sia immodificabile in esito alla decisione della lite, per poi verificare *per chi* lo sia. Al primo argomento dedicheremo questo capitolo, al secondo quello successivo.

Qui ci interrogheremo, in particolare, su quale parte della sentenza divenuta inoppugnabile sia idonea a «fare stato», in quanto coperta dal giudicato, e sugli effetti negativi (preclusivi) e positivi (condizionanti per altri processi o rapporti o situazioni giuridiche) che il giudicato comporta.

Le quattro sezioni in cui il capitolo è suddiviso affrontano, scomponendola, la complessità della tematica e ne semplificano l'esposizione. La prima, che (più delle altre) riguarda ancora aspetti di portata generale, delimita la «dimensione oggettiva del giudicato» e la considera in relazione, rispettivamente, alle sentenze di merito (1) e a quelle di rito, approfondendo in che ter-

(1) La discussione sui limiti oggettivi del giudicato si concentra, prevalentemente, sulle sentenze di merito, per intendere «l'enunciazione delle condotte che il giudice ha dichiarato corrispondere alla volontà di legge sostanziale specificatasi per il caso concreto o, secondo una prospettiva diversa, il comando o i comandi contenuti nel dispositivo». — *Il giudicato civile, op. cit.*, 1.2 e, in

CAPITOLO V LA DIMENSIONE SOGGETTIVA DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. L'estensione del comando contenuto nella sentenza amministrativa. Descrizione preliminare del fenomeno e profili problematici. — 2. Differenziazione tipologica dei casi di influenza del giudicato amministrativo verso terzi: la forza vincolante dell'accertamento; la forza ablatoria del giudicato; la forza esecutiva del giudicato. — 3. Prima dimensione soggettiva del giudicato amministrativo. La forza vincolante dell'accertamento nel giudicato amministrativo. — 3.1. (Segue) L'insoddisfazione derivante dal richiamo agli artt. 2908 e 2909 c.c.. — 3.2. Il valore dell'accertamento alla luce della teorizzazione del diritto all'annullamento come diritto eterodeterminato. Aspetti chiariti e nodi irrisolti. — 3.3. (Segue) La giurisprudenza sugli atti inscindibili e sugli atti plurimi. Il punto sulla «questione amministrativa». — 3.4. La nozione di terzo nel processo amministrativo. Il terzo sostanziale: l'estraneità come presupposto della nozione di terzo nel diritto privato; l'interesse all'azione amministrativa come presupposto della nozione di terzo nel diritto amministrativo. — 3.4.1. I terzi interessati dal giudicato reso tra altri. — 3.4.1.1. (Segue) Il terzo destinatario del provvedimento. — 4. Seconda dimensione soggettiva del giudicato amministrativo. La forza ablatoria del giudicato amministrativo verso i terzi. — 4.1. Un cenno al principio del contraddittorio. — 4.2. Il codice del processo amministrativo. Il giudicato che pregiudica diritti o interessi legittimi e l'opposizione di terzo. — 4.2.1. (Segue) La legittimazione all'opposizione del terzo oltre i controinteressati formali. Critica. — 4.3. Riflessioni critiche: il fraintendimento sul ruolo del terzo potenzialmente pregiudicato dal giudicato di annullamento. — 5. La forza esecutiva del giudicato amministrativo come insieme di strumenti riservati alle parti processuali.

1. *L'estensione del comando contenuto nella sentenza amministrativa. Descrizione preliminare del fenomeno e profili problematici.*

Il giudicato, ricorda un antico brocardo latino, non può né arricchire né danneggiare il terzo: «*saepe constitutum est res inter*

alios iudicatas aliis non praeiudicare». D'altra parte, se così fosse veramente (cioè se il terzo rispetto alle parti processuali potesse rimanere sempre estraneo all'esito di un giudizio reso tra altri), non si porrebbe la necessità, che invece si pone, di costruire una teoria che riguardi i cosiddetti limiti soggettivi del giudicato (per noi: la «dimensione soggettiva del giudicato» (1)), entro la quale esaminare il fenomeno per cui la conclusione di una vicenda processuale, svoltasi tra determinati soggetti, possa ridondare anche nella sfera giuridica di altri (2). Comunemente accade difatti che vi siano «terzi» interessati, più o meno direttamente, con effetti positivi o negativi nella propria sfera giuridica, dall'esito di una lite altrui e può succedere pure che, in un secondo processo, essi si vedano opporre o invochino a proprio favore l'*exceptio rei iudicatae*, per bloccare la discussione su di un punto già deciso (3). Di tutto ciò si tratta qualora ci si debba occupare di esaminare la valenza del giudicato nei confronti di terzi (rispetto alle parti) processuali.

Gli autori che si sono dedicati al tema, hanno ampiamente argomentato ora l'esigenza di tutela rispetto ad una potenziale estensione dell'autorità di cosa giudicata (4), ora quella, con-

(1) La modifica terminologica (da «limiti soggettivi del giudicato» a «dimensione soggettiva del giudicato») armonizza l'espressione con quella utilizzata nel capitolo precedente. Valgono a riguardo le motivazioni esposte nel capitolo IV che hanno indotto ad evitare l'utilizzo del termine «limiti», in quanto dotato (a livello lessicale) di connotazione negativa.

(2) La vicenda della possibile influenza del giudicato nei confronti di soggetti che siano rimasti legittimamente estranei al processo è data per assodata e costituisce la premessa di uno degli studi, a nostro avviso, più interessanti in argomento; ci si riferisce alla monografia di F. LUISO, *Principio del contraddittorio e efficacia della sentenza verso terzi*, op. cit..

(3) Per «terzi», in via di prima approssimazione, possiamo riferirci a coloro che non siano menzionati come parti nella sentenza.

(4) Considerando il processo amministrativo, la questione è stata affrontata in maniera talvolta semplicistica, limitandosi ad osservare che le conseguenze di quanto deciso non possono, ragionevolmente, valere per taluni (le parti) e non valere per tal altri (i terzi). Così, si trova spesso affermato che l'annullamento di un atto (diversamente dalla sua disapplicazione che avrebbe effetti soggettivamente circoscritti) vale in senso oggettivo, eliminando dall'ordinamento, *per tutti*, uno dei suoi elementi costitutivi (cioè l'atto annullato, appunto). Si deve, tra i primi, a Cammeo una pesante critica a tale impostazione, che è ritenuta (nonostante, a nostro avviso, ancora

trapposta alla prima, di assoggettare indiscriminatamente tutti i terzi consociati alla forza e all'immutabilità della sentenza, anche se pronunciata *inter alios* (5).

si presti, nel senso che vedremo, ad essere rielaborata in termini giuridicamente accettabili e corretti), una mera petizione di principio, scevra da pregnanti considerazioni giuridiche dalle quali trarre considerazioni ulteriori rispetto all'evenienza, in un certo senso materiale, dell'eliminazione dell'atto dal mondo del diritto, F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, op. cit., 297 ss.. Lo Studioso, a partire da una ricostruzione della giustizia amministrativa come giurisdizione pienamente soggettiva, ha criticato la tendenza a considerare gli effetti della sentenza amministrativa come validi *erga omnes*. Egli non negava che, siccome l'amministrazione rappresenta gli interessi pubblici, la sua azione avesse una sfera di interessati potenzialmente amplissima, ma riteneva necessario distinguere tra gli interessati di diritto (ossia le parti del processo) e gli interessati di fatto (potenzialmente illimitati). In sintesi, nella tesi di Cammeo, non ci poteva essere alcun effetto ablatorio verso terzi derivante da un giudicato pronunciato nei confronti di determinate parti.

Secondo Monteleone, anche Liebman, diversamente da quanto altrove ritenuto, attraverso la definizione della cosa giudicata come qualità degli effetti della sentenza, finiva per riparare i terzi da ogni pregiudizio derivante dalla pronuncia resa *inter alios*, cfr. G. MONTELEONE, *I limiti soggettivi del giudicato civile*, op. cit., che richiama, appunto, il lavoro di E.T. LIEBMAN, *Efficacia ed autorità della sentenza*, op. cit., *passim*.

Negli anni Settanta, l'esigenza di proteggere la posizione del terzo che non avesse partecipato al processo da un giudicato che potesse dispiegare effetti pregiudizievoli anche nei suoi confronti venne enfatizzata alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale che aveva affrontato il problema della compatibilità dell'efficacia *ultra partes* del giudicato in relazione all'art. 28 c.p.p., ritenendo costituzionalmente illegittima la norma citata «nella parte in cui disponeva che nel giudizio civile o amministrativo l'accertamento dei fatti materiali, che furono oggetto di giudizio penale, sia vincolante anche nei confronti di coloro che rimasero ad esso estranei perché non posti in condizione di intervenire», cfr. Corte Cost., 22 marzo 1971, n. 55. Per quanto riguarda più da vicino il nostro processo, non vi è dubbio che alla base della nota decisione n. 177 della Corte Costituzionale del 17 maggio 1995, che ha portato all'introduzione dell'opposizione ordinaria di terzo nel processo amministrativo, vi fosse la medesima esigenza, ossia garantire l'intangibilità della sfera giuridica dei terzi rispetto ad una pronuncia giurisdizionale alla cui formazione non avessero partecipato. Cfr. *ex multis*, anche con riferimento a sentenze successive, W. TROISE MANGONI, *Riflessioni sulla legittimazione alla proposizione dell'opposizione ordinaria nel processo amministrativo (nota a Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2003 n. 208, Soc. API energia c. Reg. Marche e altro)*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 546 ss.; ID., *Brevi note in tema di legittimazione all'opposizione di terzo nel processo amministrativo (nota a Cons. St., Sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 208)*, in *Foro amm.*, Cds, 2003, 674 ss.; ID., *Controinteressato e opposizione di terzo nel processo amministrativo (nota a sentenza T.A.R. Veneto, Sez. I, 11 aprile 1996 n. 629, Bellieni c. Reg. Veneto e altro)*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 666. Sulla problematica si veda anche la monografia di Lolli, dedicata specificamente ai limiti soggettivi del giudicato amministrativo, A. LOLLI, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, op. cit., *passim*.

(5) In questo senso E. GUICCIARDI, *I limiti soggettivi del giudicato ammini-*

Riferendoci al processo amministrativo di impugnazione, come già si anticipava nella nostra Introduzione, essendo il provvedimento amministrativo espressione del perseguimento dell'interesse pubblico, è fisiologico che la sua eliminazione si ripercuota, anzitutto dal punto di vista di un mero e generico interesse (prescindendo per un momento, dalla qualificazione in termini giuridici di quest'ultimo), su tutti gli amministrati. Perfino l'annullamento o meno del diniego di un permesso edilizio, evidentemente portatore di conseguenze principalmente nella sfera giuridica del richiedente, può esplicare effetti (genericamente intesi) sulla comunità intera, riguardando l'assetto urbano. Questo aspetto non è nuovo, né tanto meno poco studiato; non bisogna però lasciarsi ingannare dall'idea che quanto accennato ci dia elementi sufficienti per ritenere connaturato all'esito del processo amministrativo di impugnazione il superamento dei limiti soggettivi del giudicato (6).

Anche studiando il processo amministrativo, occorre quindi fornire un'adeguata spiegazione del fenomeno e identificare con esattezza i confini che separano i casi in cui la rilevanza del giudicato verso terzi è tollerata dall'ordinamento (confer-

strativo, cit., 17 ss., il quale si è concentrato principalmente nel reimpostare il problema a partire dalla particolarità delle norme del diritto amministrativo, alle quali veniva riconosciuta una funzione diversa da quella delle norme poste per la disciplina dei rapporti interprivati. Secondo Guicciardi, se lo scopo del processo amministrativo era quello di attuare le norme amministrative cc.dd. assolute, allora l'interesse di cui si reclamava la tutela doveva essere un interesse pubblico, per cui «mentre pertanto il giudizio civile è caratterizzato dalla presenza di due interessi in conflitto, nel giudizio amministrativo entrambe le parti, ricorrente e resistente, agiscono per la soddisfazione dello stesso interesse, l'interesse pubblico; ed il loro contrasto è unicamente sul diverso modo di realizzarlo, e, in concreto sull'esistenza o meno di difformità dall'interesse pubblico nell'atto amministrativo portato al controllo del giudice», 22-23.

In particolare, l'estensione ai terzi della forza del giudicato reso tra le parti fu favorita dalla teorizzazione degli effetti riflessi della sentenza (imputabile allo Jhering), che ispirò, per esempio, F. CARNELUTTI, *Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata*, parti I e II, in *Studi di diritto processuale*, Padova, 1925, 429-499; ID., *Diritto e processo*, Napoli, 1958, 254-282, spec. 274. Poi A. PROTO PISANI, *Opposizione di terzo ordinaria*, Napoli, 1965; F. CARPI, *L'efficacia ultra partes della sentenza civile*, op. cit.; G. PUGLIESE, *Giudicato civile (dir. vig.)*, cit., ad vocem.

(6) *Termini estratti dal capitolo* «La funzione del giudice amministrativo e le leggi sulla giustizia amministrativa», op. cit. cit.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, Padova, 2007.
- AA.VV., *Il controllo del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica e, in particolare, sugli atti delle autorità indipendenti*, Atti del colloquio italo-spagnolo, Milano, 2009.
- AA.VV., *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, Napoli, 2003.
- ABBAMONTE G., *L'interesse a ricorrere oggi*, in *Foro amm.*, TAR, 2009, 1297.
- ABBOTT K.W., SNIDAL D., *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organization*, 2000, 421.
- ACQUAFRESCA G., *Invaldità caducante ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 139.
- ALBINI A., *L'autorità del giudicato amministrativo nella teoria generale dell'autorità degli atti giuridici*, Milano, 1968.
- ALESSI R., *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Milano, 1951.
- ALESSI R., *Osservazioni intorno ai limiti soggettivi di efficacia del giudicato amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 51.
- ALIBRANDI T., *L'eccesso di potere come indizio processuale*, in *Dir. soc.*, 1982, 55.
- ALLEN M., *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.
- ALLEN M., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1602.
- ALLEN M., *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all'interno degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 267.
- ALLORIO E., *Cessazione della proroga per necessità del locatore e problemi di estensione soggettiva della efficacia esecutiva della sentenza e dell'autorità di cosa giudicata*, in *Giur. it.*, 1970, I, 2, 367.
- ALLORIO E., *Critica della teoria del giudicato implicito*, in *Sulla dottrina della giurisdizione e del giudicato*, Milano, 1957.
- ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*, Milano, 1969.
- ALLORIO E., *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, Milano, 1957.
- ALLORIO E., *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935.
- ALLORIO E., *Sulla dottrina della giurisdizione e del giudicato*, Milano, 1957.
- ALPA G., *Il diritto giurisprudenziale e il diritto vivente. Convergenza o affinità dei sistemi giuridici?*, in MARIANI A. MARINI-CERRI D. (a cura di), Pisa, 2007, 11.
- ALSTON P., *International Human Rights*, Oxford, 2012.

- AMORTH A., *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939.
- AMORTH A., *Una nuova sistematica della giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl.* 1943, I, 64.
- ANDREANI A., *Dispositivo e contenuto decisorio della sentenza amministrativa*, in *Atti del XXVII Convegno di Studi amministrativi dell'amministrazione provinciale di Como*, Milano, 1983, 439.
- ANDREANI A., *Motivazione V* *Motivazione della sentenza – Dir. proc. amm.*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990, *ad vocem*.
- ANDRIOLI V., *Diritto processuale civile*, Napoli, 1979.
- ATTARDI A., *La cosa giudicata*, in *Jus*, 1961, 1.
- ATTARDI A., *In tema di limiti oggettivi della cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1990, 475.
- AVANZINI G., *L'appello avverso il dispositivo della sentenza e la pendenza del giudizio impugnatorio*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 349.
- AZZENA A., *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo*, Milano, 1976.
- BACHELET V., *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano, 1966.
- BAMBERGER A., *Provisional precedent: protecting flexibility in administrative policymaking*, in *New York University Law Review*, 2002, 1272.
- BARTOLOMEI F., *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo*, Milano, 1987.
- BATES E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford, 2010.
- BELLAVISTA M., *Giusto processo come garanzia del giusto procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 596.
- BELLAVISTA M., *Il rito sostanziale amministrativo*, Padova, 2012.
- BENVENUTI F., *Consiglio di Stato (competenza)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, *ad vocem*.
- BENVENUTI F., *Contraddittorio (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, *ad vocem*.
- BENVENUTI F., *Diritto sostanziale e diritto processuale: un caso clinico con una morale* (1980), in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 2006, 3615.
- BENVENUTI F., *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa e funzione giurisdizionale: rapporti interferenze conflitti* (1979), in *Scritti giuridici*, in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 2006, 3557.
- BENVENUTI F., *Giudicato (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, *ad vocem*.
- BENVENUTI F., *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953.
- BENVENUTI F., *Processo amministrativo (ragioni e struttura)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1988, 454, ora in *Scritti giuridici*, V, Milano, 2006, 3967.
- BENVENUTI F., *Riforma del processo amministrativo*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 2495.
- BENVENUTI F., *Sul processo amministrativo* (1985), in *Scritti giuridici*, V, Milano, 2006, 4001.
- BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1969, *ad vocem*.
- BENVENUTI F., *Giustizia e amministrazione* (1977), in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 2006, *ad vocem*.
- BENVENUTI F., *La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico* (1978), in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 2006, 3537.
- BENVENUTI F., *Leggendo il Consiglio di Stato giudice*, in *Foro amm.*, 1989, II, 3225.
- BERLINGÒ S., *Giudicato (diritto canonico)*, in *Enc. Treccani*, Roma, 1989, *ad vocem*.
- BERTI G., *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970.

- BERTONAZZI L., *Il giudizio sul silenzio*, in SASSANI B.-VILLATA R. (a cura di), *Il corso del processo amministrativo*, Torino, 2012, 291.
- BERTONAZZI L., *Il principio della domanda: insospettabile ostacolo ad un'ulteriore accentuazione come denegata della giustizia ritardata*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 639.
- BERTONAZZI L., *Il ricorso incidentale nei giudizi amministrativi di primo grado relativi a procedure selettive: residue incertezze domestiche e gravi incognite di origine europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 563.
- BERTONAZZI L., *Illegittimità comunitaria e annullamento d'ufficio nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1455.
- BERTONAZZI L., *L'istruttoria nel processo amministrativo di legittimità: norme e principi*, Milano, 2005.
- BERTONAZZI L., *La tutela dell'affidamento nelle procedure selettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 39.
- BERTONAZZI L., *Sentenza che accoglie l'azione di annullamento amputata dell'effetto eliminatorio?*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1128.
- BIN R., *Soft law, no law*, in SOMMA A. (a cura di), *Soft law e hard law nelle società post moderne*, Torino, 2009, 31.
- BONSIGNORI A., *Sub art. 2908 c.c.*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, in GALGANO F. (a cura di), *Della tutela giurisdizionale dei diritti*, I, *Disposizioni generali*, Bologna-Roma, 1999.
- BORSI U., *La giustizia amministrativa*, Padova, 1934.
- BOVE M., *Rilievo d'ufficio della questione di nullità e oggetto del processo nelle impugnative negoziali*, in *Giur. it.*, 2015, VI, 1386.
- BRANCA M., *Il punto sui controlimiti*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3899.
- BRUFF H.H., *Coordinating judicial review in administrative law*, in *UCLA Law Review*, vol. 39, 1992, 1193.
- BUSNELLI F.D., *Considerazioni sul significato e sulla natura della cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, 1317.
- CACCIAVILLANI C., *Giudizio amministrativo e giudicato*, Padova, 2005.
- CAIANIELLO V., *Riflessioni sull'art. 111 della Costituzione*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 42.
- CALABRÒ C., *Giudicato (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XV, Agg., Roma, 2003.
- CALABRÒ C., *L'ottemperanza come prosecuzione del giudizio amministrativo*, in *Il giudizio di ottemperanza. Atti del XXVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1983, 159.
- CAMINKER E.H., *Why must inferior courts obey to superior courts precedents?*, in *Stanford Law Review*, 1994, vol. 46, 817.
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, I, 1903.
- CAMMEO F., *Pretesa efficacia vincolante delle decisioni degli organi di giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, II, 537.
- CANE P., *Understanding judicial review and its impact*, in HERTOUGH M.-HALLIDAY S. (a cura di), *Judicial review and bureaucratic impact. International and interdisciplinary perspectives*, Cambridge, 2004, 31.
- CANNADA BARTOLI E., *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, *ad vocem*.
- CANNADA BARTOLI E., *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Torino, 1976.
- CANNADA BARTOLI E., *La tutela giurisdizionale del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano, 1956.

- CANNADA BARTOLI E., *Processo amministrativo*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1982, *ad vocem*.
- CANNIZZARO E., *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 447.
- CAPACCIOLI E., *Per la effettività della giustizia amministrativa*, in *Scritti in onore di G. Miele*, Milano, 1979, 1.
- CAPONI R., *L'efficacia del giudicato civile nel tempo*, Milano, 1991.
- CAPPELLETTI M., *Giudici legislatori?*, Milano, 1984.
- CARBONE A., *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Milano, 2012.
- CARBONE A., *Pluralità delle azioni e tutela di mero accertamento nel nuovo processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 864.
- CARBONE V., *Porte aperte delle Sezioni Unite alla rilevabilità d'ufficio della nullità del contratto*, in *Corr. giur.*, 2015, 88.
- CARDI, S. COGNETTI E., *Eccesso di potere (atto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, *ad vocem*.
- CARNELUTTI F., *Diritto e processo*, Napoli, 1958.
- CARNELUTTI F., *Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata*, in *Studi di diritto processuale*, Padova, 1925, 429.
- CARNELUTTI F., *Efficacia, autorità e immutabilità della sentenza*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1935, I, 205.
- CARNELUTTI F., *In tema di accertamento incidentale*, in *Riv. dir. proc.*, 1943, 17.
- CARNELUTTI F., *Lezioni di diritto processuale civile. La funzione del processo di cognizione*, IV, Padova, 1925.
- CARNEVALE S., *I rimedi contro il giudicato tra vizi procedurali e «vizi normativi»*, in BIN R.-BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P. (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Torino, 2007, 62.
- CARPENTIERI P., *Azione di adempimento e discrezionalità tecnica (alla luce del codice del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 385.
- CARPI F., *L'efficacia ultra partes della sentenza civile*, Milano, 1974.
- CARRATTA A., *Dovere di verità e completezza nel processo civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, 48.
- CASAD R.C. & CLERMONT M., *Res Judicata: A Handbook on its Theory, Doctrine, and Practice*, Durham, North Carolina, 2001.
- CASETTA E., *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, II, 611.
- CASSARINO S., *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956.
- CASSELLA A., *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013.
- CASTRONOVO C., *La civilizzazione della pubblica amministrazione*, in *Eur. dir. priv.*, 2013, 637.
- CAVALLA F. (a cura di), *Retorica, processo, verità*, Milano, 2007.
- CAVALLO B., *Processo amministrativo e motivi assorbiti*, Teramo, 1975.
- CAVALLO PERIN R., *Validità del provvedimento e dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, *ad vocem*.
- CECCHETTI M., *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001, *ad vocem*.
- CERBO P., *L'ordine di esame dei motivi di ricorso nel processo amministrativo*, Libellula Edizioni, 2012.
- CERINO CA...

Termine estratto capitolo