

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI ISTITUZIONI  
IMPRESA E MERCATO "A. CERRAI"

1

UNIVERSITÀ DI PISA

LA RIFORMA  
DEL PROCESSO  
AMMINISTRATIVO

LA FINE DELL'INGIUSTIZIA AMMINISTRATIVA?

*Giornata di studi in onore del Prof. Fabio Merusi*

a cura di  
Elisabetta CATELANI  
Alfredo FIORITTO  
Alberto MASSERA

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RIFORMA  
DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO  
La fine dell'ingiustizia amministrativa?

*Giornata di studi  
in onore del Prof. Fabio Merusi*

a cura di  
Elisabetta CATELANI  
Alfredo FIORITTO  
Alberto MASSERA

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI MMXI

## INDICE

<i>Presentazione</i>	VII
<i>Scritti di Fabio Merusi</i>	XI
FABIO MERUSI, <i>Sul giusto processo amministrativo</i>	1

### I Sessione

#### L'ampliamento delle tutele nei confronti delle amministrazioni

VINCENZO CERULLI IRELLI, <i>Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni</i>	17
ALFREDO FIORITTO, <i>Gli interessi legittimi come fonte dell'ingiustizia amministrativa</i>	35
ALBERTO MASSERA, <i>Breve narrazione sul viaggio di un amministrato, dal Palazzo della Sapienza alla Sapienza nel Palazzo</i>	45

### II Sessione

#### Il nuovo processo amministrativo: gli aspetti controversi

ALESSANDRO PAJNO, <i>Il codice del processo amministrativo tra "cambio di paradigma" e paura della tutela</i>	69
LUCIA MUSSELLI, <i>La tutela giurisdizionale del diritto d'accesso</i>	85
GIAN CLAUDIO SPATTINI, <i>Ancora una ingiustizia amministrativa nei confronti della discrezionalità tecnica? Brevi considerazioni su Autorità indipendenti, separazione dei poteri e giusto processo</i>	101
GIAN LUCA CONTI, <i>Si possono ancora chiamare sospensive? Alcune questioni sulla novella della tutela cautelare nel codice della giustizia amministrativa</i>	115

VALENTINA GIOMI, <i>La controversa garanzia del giusto processo nei giudizi contabili: la forza euristica dell'art. 111 Cost. e le resistenze della giurisprudenza</i>	147
--	-----

### III Sessione Interventi programmati

SANDRA ANTONIAZZI, <i>Provvedimenti amministrativi delle Autorità indipendenti e giurisdizione esclusiva</i>	169
CECILIA BERTOLINI, <i>Spunti di riflessione in tema di riconvenzione nel processo amministrativo</i>	191
ALESSANDRO DEL DOTTO, MARCO LUNARDELLI, <i>Brevi considerazioni in ordine al dovere di sinteticità degli atti processuali ex articolo 3, comma 2, d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 di paradigma" e paura della tutela</i>	215
RAFFAELLO GISONDI, <i>Nuovi strumenti di tutela nel codice del processo amministrativo</i>	229
GIOVANNA PIZZANELLI, <i>L'azione per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche: per una giustiziabilità delle scorrettezze dell'amministrazione</i>	251
MARTA SIMONCINI, <i>Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche. Profili di diritto comparato a partire dagli studi di Merusi sulle Autorità amministrative indipendenti</i>	269
FRANCESCA SPAGNUOLO, <i>A proposito di "ingiustizia amministrativa" ... I limiti all'effettività della tutela giurisdizionale nelle ipotesi di coamministrazione di paradigma" e paura della tutela</i>	289

### Conclusioni

MARCELLO CLARICH, <i>Conclusioni</i>	307
--------------------------------------	-----

### PRESENTAZIONE

In occasione dell'ultima lezione di Fabio Merusi, come professore dell'Università di Pisa, i colleghi del Dipartimento e gli Allievi hanno voluto dedicargli una giornata di studio e di riflessione sul tema che negli ultimi anni più l'ha occupato e su cui si è incentrato il suo interesse, rappresentato appunto dalla riforma del processo amministrativo.

L'approvazione del codice del processo amministrativo può essere, infatti, considerata una Sua "creatura" e sicuramente la Sua ultima "fatica", che con altri ha condiviso, ma anche una Sua conquista, frutto di anni di studio e di approfondimento di tutto quanto non funzionava nel diritto amministrativo nel suo complesso.

Molti dei Suoi scritti, che vengono elencati dopo questa presentazione, mettono proprio in evidenza che gran parte della Sua attività è stata indirizzata, fin dall'inizio, ad individuare le strade per far funzionare meglio l'attività amministrativa, analizzando i profili economici e le conseguenze economiche del diritto amministrativo. Ma il buon funzionamento della pubblica amministrazione, la sua efficienza non possono non essere assistiti da un giusto processo e per questo negli ultimi anni le Sue energie si sono indirizzate in modo particolare sulla formulazione di un nuovo processo amministrativo che potesse determinare la fine (o almeno un forte ostacolo) al permanere dell'ingiustizia amministrativa. Nel 1986 Merusi, con lucidità e coraggio, aveva spiegato come il sistema della giustizia amministrativa italiana producesse una sostanziale "ingiustizia amministrativa" e che quindi corrispondesse a una esigenza di necessità la riforma del processo amministrativo.

Molte cose sono cambiate dagli anni Ottanta dello scorso secolo ad oggi, sia sul piano del diritto sostanziale, sia su quello processuale. Le spinte europee, il percorso della giurisprudenza, le innovazioni della scienza giuridica, qualche raro caso di buona legislazione hanno contribuito a rendere meno sbi-

## Provvedimenti amministrativi delle Autorità indipendenti e giurisdizione esclusiva

Sandra Antoniazzi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il controllo giurisdizionale dei provvedimenti amministrativi delle Autorità indipendenti e giurisdizione esclusiva. – 3. Lo studio delle situazioni giuridiche soggettive, il principio del *giusto processo* nel Codice del processo amministrativo: i recenti approfondimenti di Merusi. – 4. La giurisdizione esclusiva nell'art. 133 del Codice del processo amministrativo e l'innovazione per l'impugnazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUB e dal TUF.

### 1. Introduzione

Il tema delle Autorità amministrative indipendenti è stato affrontato da Fabio Merusi in diverse occasioni<sup>1</sup> e riguardo ai profili più controversi: la ricerca di un modello astratto, gli indici di indipendenza dall'esecutivo, il problema della "legittimazione democratica", il procedimento e il principio del contraddittorio, la garanzia della "parità delle armi", il potere normativo<sup>2</sup> e l'attuazione delle direttive comunitarie,

<sup>1</sup> In particolare, F. MERUSI, *Mercato e amministrazioni indipendenti*, in *Banca, impresa, società*, 1993, 169 ss.; *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane, Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 389 ss.; nonché *Eguaglianza e legalità nelle autorità amministrative indipendenti*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 461 ss.; *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2002, 181 ss.; *Sui compiti dell'ISVAP*, in AA.VV., *Ipotesi di riforma delle Autorità indipendenti*, AREL, Roma, 2002; F. MERUSI, M. PASSARO, voce *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, 143 ss.; F. MERUSI, *Variazioni su tecnica e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 973 ss.

<sup>2</sup> Sul potere normativo delle Autorità indipendenti e l'autarchia comunitaria, F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Bologna, 2002, 96 ss.

questioni intricate che hanno suggerito un "romanzo «quasi» giallo"<sup>3</sup>, con una singolare capacità di previsione delle evoluzioni future. Sono, inoltre, frequenti i riferimenti alla giurisdizione amministrativa esclusiva come soluzione più adeguata per il controllo dei provvedimenti delle Autorità indipendenti<sup>4</sup>, considerate le posizioni soggettive coinvolte e l'esercizio di discrezionalità tecnica.

In effetti, la giurisdizione esclusiva prevista da alcune leggi istitutive, a partire dalla l. n. 287/90, è stata in seguito confermata come regola prevalente<sup>5</sup>, ma con alcune deroghe significative anche per la difficoltà di ricondurre ad una categoria unitaria autorità amministrative (ad es., Banca

<sup>3</sup> F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo «quasi» giallo*, Bologna, 2000.

<sup>4</sup> Tuttavia, F. MERUSI evidenzia qualche ambiguità della giurisdizione esclusiva in *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., 85 ss. e, in particolare, 87, ove "Preso dal turbino di tante diverse opinioni il nostro ricercatore capì che le autorità amministrative indipendenti dovevano aver apportato qualche turbativa al sistema di giustizia amministrativa esistente nell'ordinamento italiano, ma rinunciò a studiare la logica interna di un sistema che aveva prodotto un'altra angosciante parete libraria. Sarebbe stato necessario troppo tempo e uno sforzo intellettuale apparentemente sproporzionato rispetto alla limitata questione della giustiziabilità degli atti delle autorità amministrative indipendenti. E decise di ricorrere ancora una volta ad un modello conoscitivo di teoria generale. Al modello di tutela dei diritti di libertà economica che, con variazioni irrilevanti, perché dipendenti dalle «tradizioni giudiziarie locali», sembrava adattarsi anche alle autorità amministrative indipendenti".

<sup>5</sup> Sul punto, F. MERUSI, *Democrazia e autorità amministrative indipendenti*, cit., 88 ove "Constatato che la disciplina sulla censurabilità degli atti delle autorità amministrative indipendenti non era uniforme, ma che, di recente, si era affermata la tendenza alla concentrazione nel giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, il nostro ricercatore cercò di capire il significato di una tendenza che, verosimilmente, prima o poi, dovrebbe diventare una soluzione generalizzata". Infatti, la giurisdizione esclusiva è prevista da diverse disposizioni: dall'art. 33 della l. 10 ottobre 1990, n. 287; dall'art. 2, 20° comma, lett. c), della l. 14 dicembre 1995, n. 481, per l'impugnazione delle sanzioni applicate dalle Autorità per la regolazione dei servizi pubblici (Autorità per l'energia elettrica e per il gas, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni); in seguito, questa linea è stata confermata da norme più recenti: per le controversie relative alle sanzioni disciplinate dal Codice delle Assicurazioni private (art. 326, 7° comma, e art. 331, 6° comma) ed applicate dall'ISVAP; per le sanzioni contenute nel Codice dei Contratti pubblici ed irrogate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 244, 2° comma); per i ricorsi avverso i provvedimenti del Ministero e dell'Autorità di regolamentazione per le comunicazioni elettroniche (art. 9 del Codice delle comunicazioni elettroniche) e per le sanzioni, in materia di pratiche commerciali scorrette, irrogate dall'AGCom (art. 27, 13° comma, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del Consumo, norma modificata dall'art. 1, 1° comma, del d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146).

d'Italia, Consob) che presentano rilevanti differenze nell'evoluzione dei poteri e delle funzioni<sup>6</sup>. Alle questioni di giurisdizione e di sindacato dei provvedimenti delle Autorità indipendenti, si ricollega la più recente ed intensa riflessione critica sul "giusto processo" e sui poteri del giudice amministrativo nel vigente Codice del Processo amministrativo.

Questo contesto suggestivo di argomenti di diritto sostanziale e di diritto processuale rappresenta l'occasione e l'adeguata premessa per indagare l'evoluzione della giurisdizione riguardo all'impugnazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUB e dal TUF<sup>7</sup>, ricostruendo il tema secondo i principi di un sistema razionale; come è noto, per questi provvedimenti, è prevalso a lungo il regime differenziato della giurisdizione del giudice ordinario (Corte d'Appello), fino al Codice del Processo amministrativo (art. 133, primo comma, lett. l).

<sup>6</sup> La Consob, istituita con la l. n. 216/1974, è attualmente titolare di una pluralità di funzioni relative alla regolazione dei mercati mobiliari e alla garanzia della completezza delle informazioni nonché di poteri di vigilanza e sanzionatori (artt. 5, 187-ter ss. del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, TUF); si rinvia a F. MERUSI, *Interessi e fini nei controlli sugli intermediari finanziari*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1989, 178 ss.; ID., *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., 67; ID., *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, cit., 392 ss.; F. MERUSI, M. PASSARO, voce *Autorità indipendenti*, cit., 148-149; F. MERUSI, *Mercati finanziari e responsabilità strutturale*, in *Dir. econ.*, 2008, 277 ss. Anche le attuali funzioni della Banca d'Italia derivano, come è noto, da una complessa evoluzione normativa, fonte di questioni critiche nella qualificazione di Autorità indipendente e per il profilo dell'effettiva indipendenza dall'esecutivo; per questi aspetti, si rinvia a F. MERUSI, *La posizione costituzionale della banca centrale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 1087 ss.; ID., *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., 45 ss.; ID., *Giustizia amministrativa e autorità indipendenti*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2002, Diritti, interessi ed amministrazioni indipendenti*, Milano, 2003, 196-197; F. CAPRIGLIONE, *Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio (L. n. 262/2005)*, in *Banca, borsa e tit. credito*, 2006, 148 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti, Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, 137 ss.; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007.

<sup>7</sup> Art. 145, commi 4-8, del TUB (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) e artt. 187septies, commi 4-8; 195, commi 4-8, del TUF (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58). Per questo tema, sia consentito rinviare a S. ANTONIAZZI, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2010, 99 ss. Le Autorità amministrative indipendenti esaminate sono l'AGCom, Banca d'Italia, Consob, Isvap, Covip, Autorità di regolazione per i servizi pubblici, Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, accomunate da alcuni caratteri generali (ad es., la funzione di vigilanza e di garanzia per la libertà economica garantita dalla Costituzione), pur rilevando le evidenti differenziazioni nei poteri e nelle funzioni che non consentono un'agevole ed indiscussa identificazione in una categoria generale, in questo caso considerata unitaria per il tema particolare della giurisdizione; per gli aspetti di distinzione, 106 ss. e 153 ss.

## 2. Il controllo giurisdizionale dei provvedimenti amministrativi delle Autorità indipendenti e giurisdizione esclusiva

Le varie ipotesi di provvedimenti delle Autorità indipendenti non possono essere qui esaminate analiticamente per la diversa natura delle funzioni amministrative, contenziose e normative di cui sono espressione<sup>8</sup>; è, invece, possibile delineare alcuni profili generali di dibattito in relazione alla tutela giurisdizionale.

Le leggi istitutive<sup>9</sup> disciplinano l'organizzazione, il potere normativo, i procedimenti ed i provvedimenti di intervento, le sanzioni amministrative ed altri strumenti di regolazione<sup>10</sup>; per queste funzioni è emersa una certa incompatibilità tra i diritti garantiti dalla Costituzione, quale la libertà di iniziativa economica, e l'interesse legittimo collegato all'esercizio di poteri pubblici e al merito amministrativo non sindacabile in sede di controllo giurisdizionale. La giurisdizione amministrativa esclusiva<sup>11</sup> sembra poter superare questo apparente contrasto nella tutela delle posizioni soggettive e comunque si pone come il sindacato più adatto in

<sup>8</sup> Ad es., l'AGCom adotta decisioni in tema di intese restrittive, provvedimenti che accertano la liceità o l'illiceità di atti e di comportamenti delle imprese, di operazioni di concentrazione nonché atti autorizzativi, provvedimenti sanzionatori oppure di tipo ordinario o di diffida, atti di regolazione di carattere normativo; per approfondimenti sugli atti, si rinvia a M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, cit., 163 ss. Tra gli studi della dottrina, A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007; M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998; ID., *Giurisdizione e sindacato sulle sanzioni pecuniarie antitrust dopo la sentenza della Corte cost. n. 204/2004*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 331 ss.; ID., *Potere di regolazione e sindacato giurisdizionale*, in E. FERRARI, M. RAMAJOLI, M. SICA, *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006, 265 ss.

<sup>9</sup> Si ricorda ad es., per l'AGCom: l. 10 ottobre 1990, n. 287; l'Autorità di regolazione per l'energia elettrica e gas ed Autorità per le telecomunicazioni: l. 14 dicembre 1995, n. 481; l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici: art. 6, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Più in generale, sul principio di legalità in relazione alle Autorità amministrative indipendenti, F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, 65 ss.

<sup>10</sup> In materia di regolazione, secondo F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, cit., 71, non è prevista e non è necessaria una riserva di legge a differenza dell'intervento pubblico nell'economia ex art. 41 Cost., poiché riconducibile ad "una forma di tutela diretta della libertà economica combinata con il principio di eguaglianza (la *par condicio* concorrenziale) ora garantita da una normativa federale, quella comunitaria".

<sup>11</sup> F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, cit., 190 ss.

presenza di diverse funzioni pubbliche di carattere discrezionale o vincolato, nonché per gli effetti sostanziali dei provvedimenti adottati dalle Autorità indipendenti<sup>12</sup>.

L'attenzione per questo tema è una costante nell'opera di Merusi e, più in generale, "la verifica dello «stato» della giurisdizione esclusiva e della sua idoneità ai «tempi nuovi»"<sup>13</sup> emersa nel saggio "*L'ingiustizia amministrativa in Italia*"<sup>14</sup> (1986) offre spunti critici ancora attuali; la giurisdizione esclusiva è stata introdotta "per risolvere il dilemma tra interesse legittimo e diritto soggettivo *nei territori di frontiera*" e non è stata "configurata come giurisdizione per materia, ma come giurisdizione per *sommatoria* in una determinata materia". Lo stato attuale è ancora questo, se consideriamo gli interventi della Corte Costituzionale (sentenze n. 204 del 2004; n. 191 del 2006; n. 35 del 2010)<sup>15</sup>.

Il giudice amministrativo conosce delle posizioni soggettive sia di interesse legittimo sia di diritto soggettivo con riferimento ad una determinata materia, ma *non* conosce delle controversie che rientrano in una determinata materia senza considerare le posizioni soggettive, con inevitabili difficoltà ad es. nell'individuazione dei termini dell'azione, se sottoposta a decadenza o a prescrizione. Si evidenzia così l'opportunità di una giurisdizione esclusiva "*per materia in senso proprio*" anche al fine dell'unificazione del termine, per esigenze di celerità della giustizia e di "tutela sostanziale degli amministrati"<sup>16</sup>.

Questa attenzione per l'effettività della tutela giurisdizionale rappresenta un frequente criterio di lettura di questioni concrete, per individuare con chiarezza le condizioni di attuazione nella disciplina vigente e le soluzioni nuove che potrebbero essere introdotte, inserite nella prospettiva generale dei principi del processo amministrativo<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Per la relazione tra situazioni giuridiche soggettive e sindacato giurisdizionale: P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001, 303 ss.

<sup>13</sup> F. MERUSI, "*L'ingiustizia amministrativa in Italia*", in F. MERUSI, G. SANVITI, *L'ingiustizia amministrativa in Italia*, Bologna, 1986, 43 - 44.

<sup>14</sup> F. MERUSI, "*L'ingiustizia amministrativa in Italia*", cit., 9 ss. In particolare, in queste riflessioni, l'A. proponeva una competenza per materia riferita ai pubblici servizi e alle prestazioni.

<sup>15</sup> In *www.giurcost.org*.

<sup>16</sup> F. MERUSI, "*L'ingiustizia amministrativa in Italia*", cit., 43.

<sup>17</sup> Per questo profilo A. TRAVI, *L'effettività della giustizia amministrativa*, in L. BENVENUTI, M. CLARICH, *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, Pisa, 2010, 52-53; secondo l'A., negli scritti di Merusi di giustizia

L'evoluzione della giurisdizione esclusiva ha seguito in concreto un percorso in senso estensivo, nonostante l'intervento della Corte Costituzionale, ed il Codice del processo amministrativo, con una prevalente finalità di sistemazione razionale, ha confermato in parte questa linea nell'art. 133, primo comma, lett. f).

### 3. Lo studio delle situazioni giuridiche soggettive, il principio del giusto processo nel Codice del processo amministrativo: i recenti approfondimenti di Merusi

Lo studio delle situazioni giuridiche soggettive è collegato al tema centrale del *giusto processo* sul quale Merusi si è soffermato anche recentemente<sup>18</sup>, richiamando l'esperienza dell'ordinamento tedesco ed il diritto soggettivo pubblico che ha ad oggetto il rapporto tra posizione soggettiva ed esercizio del potere pubblico<sup>19</sup>, riconducibile nella sostanza all'interesse legittimo, come situazione giuridica "piena" correlata all'esercizio di un potere amministrativo<sup>20</sup>. Nell'attuale interpretazione

amministrativa, "L'effettività viene richiamata con discernimento, non come un dato di partenza su cui fondare 'il sistema', ma come criterio per il riscontro finale di una soluzione, e distinguendo sempre con chiarezza ciò che è sostenibile oggi, sulla base della disciplina vigente, da ciò che è auspicabile venga introdotto in futuro".

<sup>18</sup> F. MERUSI, *Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, Relazione per il 56° Convegno di Studi Amministrativi, *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali*, Varenna, 23-25 settembre 2010, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>19</sup> F. MERUSI, *Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, cit., 5. Per questa posizione "l'oggetto della situazione giuridica, consistendo, una volta messa in connessione col principio del giusto processo, nella pretesa al soddisfacimento dei profili, sia positivi che negativi, del rapporto fra la situazione giuridica soggettiva e l'esercizio del potere attribuito alla pubblica amministrazione, si era trasformato in una situazione soggettiva ad oggetto non più limitato all'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione, bensì all'intero rapporto fra la situazione giuridica soggettiva del cittadino e l'esercizio del potere. Chiamare tale situazione giuridica soggettiva diritto pubblico soggettivo, diritto fondamentale, semplicemente diritto correlato all'esercizio del potere amministrativo o continuare a chiamarlo interesse legittimo come nell'ordinamento italiano diventava e diventa un problema terminologico, non di sostanza".

<sup>20</sup> Questa impostazione è ribadita da F. MERUSI anche in *Appunti per una casistica dell'interesse legittimo come istituto di teoria generale. I c.d. diritti dei consumatori e degli utenti*, di prossima pubblicazione negli *Studi in onore di A. Romano*, ove la situazione

dell'interesse legittimo, in coerenza con il principio del giusto processo, l'oggetto riguarda il rapporto tra situazione soggettiva e potere da cui deriva "una pretesa ad un legittimo esercizio del potere in ogni sua manifestazione" e, di conseguenza, se il potere è pubblico, il *giudice specializzato* competente a conoscere le controversie è solo quello amministrativo.

L'attuazione del principio del giusto processo ha aperto ulteriori orizzonti nell'indagine sulle posizioni soggettive e sulla giurisdizione<sup>21</sup>. Sono stati evidenziati profili assai critici "quando l'esercizio di un pubblico potere è fonte di una obbligazione o per il cittadino o per la pubblica amministrazione"<sup>22</sup> in un rapporto paritario di debito-credito fondato su un diritto ed un obbligo.

Come è noto, per una fattispecie unitaria di diritto sostanziale, in alternativa al sistema binario di giurisdizione del giudice amministrativo per il provvedimento amministrativo che è presupposto dell'obbligazione e del giudice ordinario per il rapporto obbligatorio, oppure al criterio dell'attrazione del presupposto pubblicistico nel giudizio sul rapporto paritario riservato al giudice ordinario, il nostro ordinamento (artt. 24, 103 e 113 Cost.) ammette deroghe per singole materie indicate dal legislatore, che può ricondurre le controversie relative alle due fasi, con posizioni soggettive di diritto soggettivo e di interesse legittimo, ad un *unico giudice amministrativo* con giurisdizione esclusiva.

Il Codice del processo amministrativo riproduce questa logica nell'elenco di cui all'art. 133 che reca le ipotesi di giurisdizione esclusiva, con qualche limitata innovazione che ha finalità di superare le precedenti contraddizioni del legislatore; tuttavia, la coerenza di questa scelta con il principio del giusto processo richiamato nell'art. 111, primo comma, Cost. e nell'art. 2 del Codice del processo amministrativo, appare discussa. Il principio comporterebbe la *concentrazione in un unico processo* a favore del giudice amministrativo, quando in due processi "il rapporto

soggettiva, come figura di teoria generale, è configurabile quando la pretesa di un soggetto è collegata ad una posizione di potere, che può essere anche privato, disciplinato dalla legge; nella tutela, in questo caso, il giudice ordinario agisce come il giudice amministrativo.

<sup>21</sup> F. MERUSI, *Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, cit., 7.

<sup>22</sup> F. MERUSI, *Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, cit., 6.



diritto-obbligo è connesso ad un rapporto interesse legittimo-potere” e sono coinvolti diritti soggettivi ed interessi legittimi, conseguenza che dovrebbe essere qualificata non come deroga decisa caso per caso dal legislatore con le ipotesi di giurisdizione esclusiva, ma come *regola generale*. Tanto più che il giudice della pubblica amministrazione, alla luce del medesimo principio, è un giudice specializzato e, quindi, non può che essere il giudice amministrativo.

Si prospettano in definitiva problemi di attuale coordinamento nell'interpretazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. in relazione all'art. 111 Cost. e di nuova definizione del sindacato del giudice amministrativo come “giudice di ogni rapporto pubblico derivante dall'esercizio del potere amministrativo”<sup>23</sup>.

#### 4. La giurisdizione esclusiva nell'art. 133 del Codice del processo amministrativo e l'innovazione per l'impugnazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUB e dal TUF

L'art. art. 133, primo comma, lett. l) del Codice del Processo amministrativo, ha esteso la giurisdizione esclusiva alla particolare categoria delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUB e dal TUF; quindi, pur non essendo ammessa la previsione di giurisdizione per materia alla luce degli interventi della Corte Costituzionale, tuttavia in alcuni settori – soprattutto economici – in cui ricadono appunto i provvedimenti delle Autorità indipendenti, inevitabilmente, dopo accesi contrasti interpretativi, si è arrivati ad una soluzione uniforme.

Nel caso delle sanzioni pecuniarie, secondo la teoria<sup>24</sup> che distingue diritti soggettivi ed interessi legittimi nelle due ipotesi “norma-fatto” e “norma-potere-fatto”, ed afferma la prevalenza della sequenza norma-fatto nell'esercizio dei poteri sanzionatorio, di accertamento dell'illecito e di determinazione dell'obbligazione pecuniaria, è evidente l'individuazione di una posizione di diritto soggettivo. Mentre per le sanzioni pe-

<sup>23</sup> F. MERUSI, *Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, cit., 7.

<sup>24</sup> E. CAPACCIOLI, *Interessi legittimi e risarcimento del danno, Diritto e processo, Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978, 172. Sull'individuazione delle posizioni soggettive, D. SORACE, *Il metodo di Enzo Capaccioli e la questione della risarcibilità dei danni per lesione degli interessi legittimi*, in *Dir. amm.*, 2009, 889 ss.

cuinarie *antitrust*, la natura di provvedimento dell'atto di irrogazione della sanzione è espressione del carattere discrezionale del potere esercitato, di certo non riconducibile alla semplice quantificazione e riscossione della sanzione per un credito *ex lege* quale conseguenza dell'operazione vietata dalla legge; inoltre, l'accertamento della violazione, la valutazione di fondatezza e l'applicazione della sanzione spettano allo stesso organo con una stretta connessione tra provvedimento sanzionatorio ed atto di accertamento: da ciò la natura non meramente punitiva.

In particolare, il carattere complesso del potere esercitato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato conforta la tesi della necessaria *concentrazione* davanti ad un unico giudice delle controversie relative all'intero rapporto anche a prescindere dall'accertamento della coesistenza di posizioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo, proprio per l'unità del procedimento amministrativo e la strumentalità del potere sanzionatorio rispetto alla gestione degli interessi pubblici. Peraltro, è ormai emersa da tempo la tendenza del diritto comunitario a ridurre l'ambito di discrezionalità dei poteri<sup>25</sup> delle Autorità indipendenti, con una certa difficoltà nella distinzione tra le posizioni soggettive, dato che all'esercizio di un potere vincolato non corrisponde inevitabilmente un diritto soggettivo. Per riconoscere un'attività vincolata è, infatti, necessaria un'indagine sulle diverse finalità di una fattispecie prevista dalla legge, se volta ad un fine pubblico o a garantire interessi privati<sup>26</sup>.

Tra l'altro, il principio dell'attuazione decentrata della disciplina co-

<sup>25</sup> Per questo orientamento del diritto comunitario volto a tipicizzare l'esercizio dei poteri amministrativi, F. MERUSI (*Giurisdizione e amministrazione: ancora separazione dopo il Codice del processo amministrativo?*, cit., 3); secondo l'A. tale soluzione “permette di realizzare l'unificazione del comportamento di tutte le amministrazioni europee, qualunque sia la nazionalità di riferimento o la loro collocazione nell'organizzazione del potere esecutivo nei singoli Stati appartenenti all'Unione. La tipicizzazione dell'esercizio dei poteri amministrativi determinerà, in orizzontale, quell'Unione che i governi nazionali non sono riusciti a realizzare in verticale”. Si richiama anche ID., *L'integrazione fra la legalità comunitaria e la legittimità amministrativa nazionale*, in *Dir. amm.*, 2009, 43 ss. nonché ID., *La regolazione dei servizi d'interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, 3-4. Infine, si rinvia, in questo volume, a G.C. SPATTINI, *Ancora una «ingiustizia amministrativa» nei confronti della discrezionalità tecnica? Brevi considerazioni su autorità indipendenti, separazione dei poteri e giusto processo*, in particolare § 3.

<sup>26</sup> L. FERRARA, *Diritti soggettivi ed accertamento amministrativo*, Padova, 1996, 24 ss.

munitaria della concorrenza affermato dal Regolamento 16 dicembre 2003, n. 1, ai sensi degli artt. 81 e 82 del Trattato, richiede, per finalità di attuazione omogenea, meccanismi di cooperazione tra Commissione europea e le giurisdizioni degli Stati membri, con la possibilità per la Commissione, nei giudizi avanti al giudice ordinario e a quello amministrativo, di presentare osservazioni scritte ed eventuali osservazioni orali (art. 15, 3° comma, Reg. CE n. 1/2003); inoltre, ai sensi dell'art. 16, 1° comma, i giudici nazionali devono evitare decisioni in contrasto con una decisione della Commissione in procedimenti attivati o in materia di accordi, decisioni e pratiche ai sensi degli artt. 81 e 82 del Trattato. Di conseguenza, il giudice amministrativo ed il giudice ordinario, per la giurisdizione riservata in alcuni settori, sono inseriti in un sistema complesso di procedimenti e di soggetti che applicano il diritto comunitario, coinvolgendo le Autorità nazionali della concorrenza, la Commissione europea ed i giudici comunitari<sup>27</sup>.

Più in generale, l'applicazione del diritto comunitario è strettamente collegata al principio fondamentale di legalità, secondo un'interpretazione rigorosa nel senso che le libertà comunitarie possono essere "diminuite" solo alle condizioni previste dai Trattati e le amministrazioni nazionali non possono essere titolari di poteri discrezionali con effetti pregiudizievoli per i diritti riconosciuti espressamente dall'ordinamento comunitario; in particolare, la libera concorrenza è principio generale che inevitabilmente condiziona la politica economica della Comunità e degli Stati membri e l'applicazione non integra solamente una forma particolare di attività pubblica, ma è criterio che conforma ogni altro intervento pubblico nell'economia, come parametro di legittimità delle regolazioni pubbliche di settore<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 686 ss.; L. MUSSELLI, *Alcune riflessioni in tema di "conflict of jurisdiction" tra autorità garante, giudice amministrativo e Commissione nella disciplina della concorrenza*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 704 ss.; A. VALASTRO, *Le autorità indipendenti in cerca di interlocutore*, Napoli, 2008, 97 ss. Più in generale, S. SCREPANTI, *La dimensione ultrastatale delle autorità indipendenti: i «sistemi comuni» europei e globali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 913 ss.; A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, 2008; P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti nazionali e processo d'integrazione europea*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 165 ss.

<sup>28</sup> Per approfondimenti si rinvia a M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 76 ss.

Da ciò un certo sfavore, espresso dalla giurisprudenza comunitaria<sup>29</sup>, per eventuali discipline nazionali in tema di poteri autorizzatori e di controllo preventivo da parte degli Stati membri in materia economica, se dipendenti dall'esercizio di discrezionalità amministrativa e, quindi, da scelte dell'amministrazione nazionale non strettamente basate su dati normativi, al fine di evitare disposizioni differenziate tra gli ordinamenti interni<sup>30</sup>.

Per i settori che coinvolgono diritti economici, lo strumento della direttiva dettagliata ha di certo contribuito a ridurre la discrezionalità ed i divieti non predeterminati *ex lege* per gli operatori, da cui deriverebbero pregiudizi per le posizioni soggettive di rilievo comunitario; proprio con riferimento a questo fenomeno, è utile richiamare il "*principio di legalità comunitario*" che consente l'armonizzazione tra ordinamenti giuridici diversi con la "tipizzazione" dei poteri tramite le direttive comunitarie che "costruiscono progressivamente il diritto amministrativo dell'Unione europea" e da cui derivano anche effetti sull'organizzazione interna, come nel caso delle Autorità indipendenti nazionali<sup>31</sup>.

Per la tutela giurisdizionale, il legislatore nazionale ha ovviamente adottato scelte autonome riguardo al giudice competente e, quindi, la giurisdizione amministrativa esclusiva e, per alcune questioni (azioni di nullità, di risarcimento del danno) la giurisdizione del giudice ordinario, come previsto dall'art. 33 della l. n. 287 del 1990, secondo un criterio di riparto atipico, dato che si distingue tra compiti di tutela spettanti all'Autorità garante e compiti affidati di regola al giudice ordinario. Il legislatore ha, inoltre, previsto particolari soluzioni a seconda del settore con diverse modalità di riti per il controllo giurisdizionale dei provvedimenti; sul punto è significativa la riflessione critica<sup>32</sup> che ha evidenziato la complessità della disciplina unitamente all'incoerenza delle scelte del legislatore, poiché non solo vi sono giudici diversi a tutela di situazioni giuridiche simili, ma anche riti diversi (rito speciale *ex art. 4* della legge n. 205 del 2000) a seconda dei provvedimenti delle Autorità e "dell'imputazione formale di provvedimenti di per sé identici", pur presente

<sup>29</sup> Ad es., Corte di Giustizia, 15 maggio 2003, C-300/01, in *www.europa.eu*.

<sup>30</sup> Secondo M. D'ALBERTI, *op. cit.*, 100, la forte riduzione della discrezionalità delle autorità pubbliche nazionali consente, in sostanza "il massimo spazio possibile al libero scambio transnazionale".

<sup>31</sup> F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, cit., 34 ss.

<sup>32</sup> F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e Autorità indipendenti*, cit., 176 ss.

l'elemento comune del collegamento con il diritto fondamentale della libertà di iniziativa privata. Il criterio per individuare il rito è quello della decisione procedimentale, escludendo quello dell'autorità emanante l'atto<sup>33</sup>.

La distinzione tra giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo è giustificata dalla particolare natura del rapporto in relazione alla tutela del diritto della concorrenza nel Codice Civile e alle modalità di tutela pubblica assicurate dall'AGCom. L'intervento dell'Autorità *antitrust* comporta una serie di provvedimenti preordinati all'interesse pubblico della corretta funzionalità delle regole del mercato, mentre non sono considerate le posizioni soggettive dei singoli operatori economici per i rapporti reciproci tra questi soggetti e le condotte assunte, a meno che ne derivino effetti distorsivi incidenti sul mercato; è, infatti, il giudice ordinario che può conoscere le situazioni soggettive lese da condotte anticoncorrenziali rilevanti nella dimensione strettamente privatistica. Quindi, uno stesso atto (o condotta) può essere esaminato per diversi profili di tutela, evidenziando *plurioffensività* nel senso che può emergere un pregiudizio per il singolo operatore economico, ma anche un'alterazione della corretta concorrenza<sup>34</sup>.

Dallo studio della funzione di regolazione e della tutela giurisdizionale delle posizioni private, emerge che nel riparto è prevalentemente applicato il criterio del *petitum* e, quindi, la giurisdizione amministrativa esclusiva per l'annullamento di un provvedimento dell'AGCom e la giurisdizione del giudice ordinario per l'azione volta all'accertamento della nullità di contratti o al risarcimento dei danni derivanti da condotte anticoncorrenziali.

Il Codice del processo amministrativo prevede nell'art. 133 un'elencazione riepilogativa di ipotesi che ricadono nella giurisdizione esclusiva già stabilite da leggi precedenti per le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti delle diverse Autorità indipendenti, qui *indicate espressamente* (AGCom, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità per l'energia elettrica e il gas, ecc.) anche se *per finalità processuali*<sup>35</sup>, ed introduce alcune novità, superando così il dibattito sulla giurisdizione per le sanzioni amministrative pecuniarie<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> F. MERUSI, *ult. loc. cit.*, 199.

<sup>34</sup> A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, cit., 261.

<sup>35</sup> Diversamente dall'art. 7 della l. n. 205 del 2000.

<sup>36</sup> Per un commento in relazione all'art. 7 del Codice del Processo amministrativo,

Infatti, se consideriamo i settori bancario e finanziario, la scelta del legislatore riguardo all'opposizione avverso i provvedimenti applicativi delle sanzioni pecuniarie, era orientata da anni per la giurisdizione del giudice ordinario<sup>37</sup> in linea con la disciplina più risalente e l'orientamento prevalente della Corte di Cassazione<sup>38</sup>; mentre per l'impugnazione di provvedimenti di contenuto diverso, la giurisdizione amministrativa<sup>39</sup> è prevista dall'art. 25, quinto comma, della legge n. 262 del 2005.

Tale impostazione si basa sull'asserita diversità di caratteri dell'attività di vigilanza (discrezionale) rispetto a quella sanzionatoria, consistente nell'azione vincolata della Consob che valuta solamente l'entità dell'illecito (ad es., del promotore finanziario) sotto i profili oggettivo e soggettivo, senza considerare interessi pubblici ulteriori, quali l'interesse

che richiama nel quinto comma, l'art. 133, si rinvia a E. PICOZZA, *Art. 7 - Giurisdizione amministrativa*, in E. PICOZZA (a cura di), *Codice del processo amministrativo. D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104*, Torino, 2010, 13 ss.; in particolare con riferimento agli atti delle Autorità indipendenti, R. CHIEPPA, *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2010, 658 ss. L'A. richiama "la stretta connessione tra potere di vigilanza (costituente già servizio pubblico nei settori ai cui art. 33, D.lgs. n. 80 del 1998) e potere sanzionatorio, ha indotto, infatti, la Commissione, a prevedere, anche per tutte le sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e da CONSOB, una giurisdizione esclusiva onnicomprensiva". Peraltro, questa impostazione era stata già espressa dalla Commissione di studio sulla riforma delle Autorità indipendenti, nella *Relazione conclusiva della Commissione di studio, Riforma del sistema delle Autorità indipendenti*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2007, 34 ss. Per il dibattito sul rapporto tra potere di vigilanza e potere sanzionatorio, si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 160 ss.

<sup>37</sup> Prima dell'art. 133 del Codice del Processo amministrativo, l'art. 145, 4° comma, del TUB prevede, per l'opposizione avverso il provvedimento che applica la sanzione amministrativa pecuniaria, la competenza della Corte d'Appello di Roma; mentre l'art. 187septies, 4° del TUF, per la stessa categoria di sanzioni, stabilisce la competenza della Corte d'Appello nella cui circoscrizione è la sede legale o la residenza dell'opponente.

<sup>38</sup> Tra le diverse sentenze del 2004, si rinvia a Cass. Civ., Sez. Un., 18 marzo 2004, n. 5535, in *Giust. Civ. mass.*, 2004, 633; Cass. Civ., Sez. Un., 22 luglio 2004, n. 13709, in *Giust. Civ. mass.*, 2004, 1757.

<sup>39</sup> La tecnica legislativa della disposizione ha suscitato dubbi, dato che non richiama espressamente la giurisdizione esclusiva oppure vi è un rinvio implicito, considerato il riferimento all'AGCom per gli atti adottati dalle altre Autorità; tuttavia, la giurisdizione esclusiva è la soluzione condivisa dalla dottrina e dalla giurisprudenza ed il sindacato è di legittimità sulla discrezionalità tecnica. Per la dottrina si rinvia a R. VILLATA, F. GOISIS, *Procedimenti e processo nella riforma sul risparmio*, in L. DE ANGELIS, N. RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario*, Torino, 2008, 551-552; G.D. COMPORZI, *Il sindacato del giudice delle obbligazioni pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 401.

del mercato; quindi, è stata esclusa l'assimilazione tra le due funzioni e da ciò la giurisdizione a seconda della natura del potere esercitato. Queste considerazioni, probabilmente con il fine di mantenere il sistema di tutela ereditato dalle discipline precedenti per ragioni di opportunità, hanno alimentato un significativo dibattito nonché incertezza, soprattutto a confronto con il modello collaudato della giurisdizione esclusiva per i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Inoltre, la soluzione della giurisdizione del giudice ordinario non ha comportato conseguenze diverse o maggiori garanzie rispetto alla soluzione del giudice amministrativo come giudice dell'opposizione, dato che in entrambi i casi non è previsto *ex lege* il sindacato sul merito<sup>40</sup>, fino all'art. 134, lett. c) del Codice del Processo amministrativo.

La scelta per un unico giudice favorisce decisamente la specializzazione per la particolare materia e, infatti, le sanzioni amministrative di cui agli artt. 144 e 145 del TUB si caratterizzano, anche nella vigente formulazione, per la tecnicità della definizione e della fattispecie astratta; le disposizioni derivano da un'evoluzione della legge bancaria del 1936 che prevedeva diverse deroghe alla disciplina ordinaria nella visione dell'ordinamento "sezionale" e della funzione giustiziale svolta dalle autorità del sistema creditizio<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Peraltro, con riferimento ai provvedimenti sanzionatori dell'AGCom, si ricorda che la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2004, n. 926; TAR Lazio, 29 dicembre 2007, n. 14157; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 2008, n. 636; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 18 dicembre 2009, n. 13131, in *www.giustizia-amministrativa.it*) ha riconosciuto al giudice amministrativo il potere di modificare l'entità e di sostituire la sanzione e, quindi, la competenza di merito, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 689/1981 applicabile per il richiamo contenuto nell'art. 31 della l. n. 287/1990, a seguito di verifica dei presupposti secondo la logica della discrezionalità tecnica.

<sup>41</sup> Per questa opinione, F. MERUSI, *Obblighi e sanzioni nella legge sulla trasparenza bancaria*, in *Economia e credito*, 1992, 244 ss.; secondo l'A., il riparto di giurisdizione confermato con un particolare regime di deroga (fino al Codice del Processo amministrativo) è conseguenza della configurazione dell'ordinamento bancario come "sezionale" (*Diritto contro economia*, Torino, 2006, 97). Il tema dell'ordinamento sezionale nell'evoluzione del sistema bancario, è stato approfondito in altre occasioni e si rinvia a F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Meriti e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, 154 ss. Secondo l'A. "il modulo degli ordinamenti sezionali realizzato, *ab origine*, nel 1936 per l'ordinamento bancario, era stato progressivamente esteso dal legislatore del dopoguerra a sempre più numerosi settori dell'economia con l'unica variante della sostituzione di un atto amministrativo generale, il piano, cui facevano seguito provvedimenti amministrativi di vario tipo di applicazione concreta, ai generali poteri normativi originariamente attribuiti ad organi di deconcentra-

Riguardo ai caratteri del giudizio, questo comporta la ricostruzione del fatto mediante un apprezzamento tecnico-discrezionale che si estende all'applicazione di concetti giuridici indeterminati previsti dalla legge, l'esatta qualificazione della condotta del soggetto coinvolto e l'accertamento dei presupposti della fattispecie<sup>42</sup>; quindi, per il sindacato sull'attività amministrativa, è di certo tecnicamente più adeguato il giudice amministrativo. D'altro canto non era così inevitabile né giustificata la competenza della Corte d'Appello di Roma per l'opposizione alle sanzioni nel settore bancario.

Peraltro, dopo le prime leggi istitutive delle Autorità indipendenti, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo come soluzione prevalente è stata confermata dall'art. 33 del d.lgs. n. 80/98 e, in seguito, dall'art. 7 della l. n. 205 del 2000; la finalità è senza dubbio quella di evitare un doppio processo e, quindi, un preventivo giudizio demolitorio del provvedimento avanti al giudice amministrativo ed un successivo giudizio per il profilo sanzionatorio pecuniario e/o risarcitorio di competenza del giudice ordinario per tutte quelle ipotesi in cui vi sia uno stretto rapporto tra diritto soggettivo ed interesse legittimo oppure quando la materia appaia connessa notevolmente con l'interesse pubblico<sup>43</sup>.

Anche la devoluzione delle controversie sui servizi pubblici alla giurisdizione esclusiva ha posto problemi di coordinamento con le norme sulle procedure sanzionatorie di cui all'art. 145 del TUB e agli art. 195

zione governativa, i comitati interministeriali". L'ordinamento sezionale è "espressione dell'economia verticale autoritaria" e da questa impostazione deriva anche la Banca d'Italia, sottoposta all'indirizzo governativo ed inserita con difficoltà tra le Autorità indipendenti anche dopo le ultime riforme (ID., *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., 49). Si rinvia altresì a M. CLARICH, *Le sanzioni amministrative nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: profili sostanziali e processuali*, in *Banca, impresa, società*, 1995, 60 ss. Sulla tesi dell'ordinamento del credito come ordinamento sezionale: M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, IV ed., 1993, 201 ss.; in senso critico, M. NIGRO, *Profili pubblicistico del credito*, Milano, 1972, 110 ss.; L. DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1974, I, 167 ss.; S. AMOROSINO, *È ancora il credito un ordinamento sezionale?*, in S. AMOROSINO, *L'ordinamento amministrativo del credito: studi*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995, 51 ss.

<sup>42</sup> Per il sindacato sulla discrezionalità tecnica, si rinvia, in questo libro, a G.C. SPATINI, "Ancora una «ingiustizia amministrativa» nei confronti della discrezionalità tecnica? Brevi considerazioni su autorità indipendenti, separazione dei poteri e giusto processo" e più ampiamente ID., *Le decisioni tecniche dell'amministrazione e il sindacato giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 133 ss.

<sup>43</sup> P. DE BIASI, *Persuasione e castigo, Le sanzioni amministrative nel TUB e nel TUF*, Milano, 2003, 209 ss.

del TUF, dato che l'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 si riferisce a "i servizi afferenti al credito"; infatti, l'attività creditizia e quella di intermediazione mobiliare<sup>44</sup> sono chiaramente attività di impresa (definizione affermata ormai da tempo dalle direttive comunitarie) come altre attività economiche e non riconducibili a pubblici servizi, tanto più che non lo erano neppure nella prospettiva risalente dell'ordinamento giuridico "sezionale" ed i provvedimenti di regolazione del mercato non sono certo avvicinati agli atti di erogazione di un servizio pubblico universale<sup>45</sup>.

Più precisamente, la disciplina particolare per questi settori è giustificata dal contestuale perseguimento di interessi pubblici nell'esercizio dell'attività di impresa con la conseguenza che, ad es., l'attività bancaria deve essere necessariamente sottoposta ad una previa autorizzazione delle autorità nazionali<sup>46</sup>; si pone allora la questione se la regolamentazione sostanziale e la diversa Autorità indipendente coinvolta possano giustificare un riparto di giurisdizione differenziato, considerata anche la presenza di discipline speciali simili per il procedimento sanzionatorio e per le sanzioni pecuniarie di natura omogenea in quanto provvedimenti, fonte di obbligazioni.

Con l'art. 7 della legge n. 205 del 2000, la giurisdizione esclusiva riguarda la *vigilanza* sui servizi afferenti al credito, alle assicurazioni e al mercato mobiliare, con ulteriori problemi interpretativi. Infatti, considerato il diretto riferimento alla vigilanza e alla giurisdizione esclusiva, anche le controversie sulle sanzioni alle banche e agli intermediari finanziari potevano già essere devolute al giudice amministrativo<sup>47</sup>, soluzione

<sup>44</sup> L'art. 46 del d.lgs. n. 415 del 1996, che ha disposto la privatizzazione della Borsa, ha qualificato il settore come attività di impresa.

<sup>45</sup> Circa il carattere imprenditoriale dell'attività bancaria, F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, 69 ss.; ID., *Per un divieto di cartolarizzazione del rischio di credito*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2009, 258; G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 436-437.

<sup>46</sup> In tema di autorizzazione bancaria, natura vincolata e disciplina comunitaria, F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, cit., 37 ss. e con riferimento agli istituti di pagamento, ID., *Fra omissioni ed eccessi: la recezione della direttiva comunitaria sui servizi di pagamento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1171 ss. Più in generale sulle autorizzazioni a presupposto vincolato, ID., *La teoria generale di Enzo Capaccioli nel dibattito amministrativo contemporaneo*, in *Dir. amm.*, 2009, 879 ss.

<sup>47</sup> D.M. TRAINA, *La riforma del sistema sanzionatorio amministrativo (note minime sui profili non penalistici della sanzione pecuniaria depenalizzata alla luce del d.lgs. 30 settembre 1999, n. 507)*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, I, 383 ss.

possibile ma non accolta dal legislatore nella formulazione dell'art. 145 del TUB, come modificato dal d.lgs. n. 342/1999 e dalla legge n. 262/2005, che ha confermato la competenza della Corte d'Appello.

Peraltro, l'art. 326, 7° comma, del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209; già con l'art. 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57) devolve alla giurisdizione esclusiva le controversie relative ai decreti ministeriali applicativi delle sanzioni pecuniarie e disciplinari, scelta che il Consiglio di Stato<sup>48</sup> ha giustificato con la distinzione delle ipotesi sanzionatorie rispetto al modello tradizionale della legge n. 689 del 1981, in relazione ai profili rilevanti di discrezionalità valutativa, considerando quindi gli elementi oggettivi della funzione esercitata e non tanto i caratteri soggettivi dell'amministrazione.

L'applicazione di criteri diversi a settori affini non ha certo favorito la coerenza delle soluzioni e neppure un sistema razionale ed organico; emerge, inoltre, la persistenza di riferimenti tradizionali ormai non più adeguati per la complessità dell'ordinamento, soprattutto nelle materie economiche. È così evidente l'incertezza delle categorie classiche nel riparto di giurisdizione, soprattutto se si considera che le qualificazioni sono state spesso utilizzate ed adattate a soluzioni di opportunità nell'individuazione del giudice per determinate controversie.

Quindi, il sistema di tutela giurisdizionale si caratterizza complessivamente per *ipotesi espresse di giurisdizione esclusiva* del giudice amministrativo con disposizioni precedenti e successive alla legge n. 205 del 2000 ed ora indicate nell'art. 133 del Codice del Processo amministrativo, per l'*applicazione del tradizionale riparto delle giurisdizioni* e per *casi di giurisdizione esplicita del giudice ordinario*<sup>49</sup>, secondo i criteri di individuazione delle posizioni soggettive, della natura dei provvedimenti og-

<sup>48</sup> Cons. Stato, Sez. con. atti normativi, Ad. n. 11603, parere, 14 febbraio 2005, in *www.astrid-online.it*; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 9 febbraio 2007, n. 1081, in *www.giustizia-amministrativa.it*, conferma la giurisdizione esclusiva per le controversie sulle sanzioni irrogate dalle autorità ministeriali alle assicurazioni private; per approfondimenti, M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative e penali*, in S. AMOROSINO, L. DESIDERIO (a cura di), *Il nuovo codice delle assicurazioni. Commento sistematico*, Milano, 2006, 567 ss.

<sup>49</sup> L'art. 33, secondo comma, della l. n. 287 del 1990 prevede la giurisdizione del giudice ordinario (Corte d'Appello) per le azioni di nullità e di risarcimento del danno; l'art. 152 del Codice Privacy (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) stabilisce che "Tutte le controversie che riguardino, comunque, l'applicazione delle disposizioni del Codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o alla loro mancata adozione, sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria".

getto di impugnazione (sanzioni amministrative pecuniarie e sindacato del giudice amministrativo o del giudice ordinario a seconda dei settori considerati, fino al Codice del processo amministrativo) e del *petitum*, con rilevanti problemi di coordinamento per la "polverizzazione" delle giurisdizioni. Le questioni dubbie sulla giurisdizione sono state risolte soprattutto dalla giurisprudenza, secondo la logica dualistica persistente e criteri non lineari ma accidentali, e da alcuni interventi settoriali del legislatore non complessivamente innovativi secondo logiche di convenienza e con concreti limiti per la certezza delle tutele<sup>50</sup>.

Peraltro, la disciplina della concorrenza e le regolazioni di settore evidenziano una significativa difficoltà di coordinamento per l'intreccio delle competenze dell'AGCom e delle altre Autorità di regolazione: ciò conforta l'esigenza di un *riferimento unitario* ancora più determinante se consideriamo il sindacato giurisdizionale sugli atti. In questo contesto, un solo giudice, amministrativo con giurisdizione esclusiva, rappresenta la *sintesi* delle questioni dibattute, della complessità delle competenze e dell'oggetto processuale che attiene alla regolazione. Quindi, l'opportunità di un unico giudice può essere giustificata dalla natura delle competenze attribuite alle Autorità indipendenti<sup>51</sup>; la giurisdizione esclusiva sembra, infatti, consentire un *sindacato unitario sui settori coinvolti* anche per superare il problema di definire i confini, quando vi sia un'eventuale sovrapposizione di competenze di regolazione<sup>52</sup>. La scelta è ulteriormente giustificata dall'esigenza di specializzazione e per evitare indirizzi giurisprudenziali contrastanti.

La soluzione più coerente per la sistemazione organica della tutela nei confronti dei provvedimenti delle Autorità indipendenti, è l'introdu-

<sup>50</sup> G. VERDE, *L'unità della giurisdizione e la diversa scelta del costituente*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 351 ss.

<sup>51</sup> Come è noto, già prima dell'art. 133 del Codice del Processo amministrativo, la giurisdizione esclusiva è prevista per l'impugnazione dei provvedimenti dell'AGCom (art. 33, legge n. 287/1990; art. 27, 13° comma, Codice del consumo), dell'ISVAP (art. 326, 7° comma, e art. 331, 6° comma, Codice delle assicurazioni), dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (art. 244, 2° comma, Codice dei contratti pubblici) e la giurisdizione amministrativa con competenza TAR Lazio per l'impugnazione delle sanzioni amministrative (non pecuniarie) irrogate dalla Banca d'Italia, Consob, Covip, ai sensi dell'art. 24, 5° comma, legge n. 262/2005. Per gli altri casi, si rinvia alla nota 5.

<sup>52</sup> Cfr., Cons. Stato, Sez. VI, 16 ottobre 2002, n. 5640, in *www.giustizia-amministrativa.it*; la questione attiene ad una sovrapposizione di competenze della Banca d'Italia e dell'AGCom.

zione generalizzata della *giurisdizione esclusiva*, come già previsto dal Codice delle assicurazioni e dal Codice dei contratti pubblici. La regola è ora applicabile anche all'impugnazione delle sanzioni di cui al TUB e al TUF, e l'opposizione segue già lo schema impugnatorio dell'atto amministrativo (termine breve di decadenza, annullamento dell'atto sanzionatorio, potere cautelare di sospensione dell'atto impugnato).

Sono ormai evidenti le incertezze e le difficoltà nell'applicazione del criterio incentrato sulla diversità della situazione soggettiva, con crescenti dubbi sull'attualità del *sistema dualista* della tutela processuale nei confronti dell'amministrazione, nonostante gli interventi della Corte Costituzionale<sup>53</sup>; inoltre, l'impostazione tradizionale è di ostacolo al trattamento semplificato di vicende giuridiche unitarie e comporta pregiudizio per la certezza della tutela. La giurisdizione esclusiva è prevista dal legislatore proprio quando la natura della situazione soggettiva non consente di attribuire con certezza le relative controversie alla giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa oppure per esigenze di adeguata protezione della posizione non garantita dal modello esclusivamente impugnatorio.

La previsione di un'unica giurisdizione amministrativa risolve il problema della disorganicità delle discipline di riferimento, in particolare per il *controllo giurisdizionale* delle sanzioni amministrative pecuniarie, che prima rientravano nel sindacato del giudice amministrativo o del giudice ordinario a seconda del *settore considerato* e della *natura discrezionale o vincolata* dell'attività sanzionatoria, della *strumentalità* della sanzione (*misura di regolazione* del mercato come garanzia di effettività o esercizio di un potere sanzionatorio distinto) rispetto all'interesse pubblico perseguito dalla funzione amministrativa, e della *situazione soggettiva coinvolta*, sebbene possano considerarsi tutte *sanzioni con caratteri omogenei* (accertamento della violazione di un obbligo, pretesa dell'amministrazione ad una determinata prestazione pecuniaria, tutela del destinatario come diritto alla protezione della sfera personale e patrimoniale).

Inoltre, nell'evoluzione più recente, per introdurre un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, non basta che la controversia riguardi ad es. un'obbligazione dipendente funzionalmente da un rapporto pubblicistico, ma

<sup>53</sup> F. FIGORILLI, *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino, 2002, 399 ss.

è determinante *la relazione diretta con l'esercizio di una funzione pubblica* di cui si affermi l'illegittimità (o l'omissione se l'esercizio del potere sia doveroso) e, quindi, il riferimento ad una controversia di *diritto pubblico*. In effetti, gli elementi caratterizzanti le sanzioni, pur con caratteri di evidente specialità, coinvolgono procedimenti e provvedimenti amministrativi nonché obbligazioni pecuniarie; quindi, è del tutto coerente l'applicazione del criterio del riparto che attribuisce al giudice amministrativo il sindacato sugli atti che derivano dall'*esercizio di pubbliche funzioni*<sup>54</sup>.

Il superamento del regime derogatorio era così auspicabile per soddisfare le più svariate esigenze di uniformità e di semplificazione del sistema, di coerenza con il principio del giusto processo e di economia processuale, per evitare la frantumazione dei giudizi e giudicati contraddittori. Sembra così finalmente attuata anche la concentrazione dei giudizi, soprattutto quando più provvedimenti sanzionatori di diverso contenuto riguardino un medesimo destinatario per la medesima condotta.

Prima del Codice del Processo amministrativo, vi erano azioni di tutela esperibili davanti al giudice ordinario e al giudice amministrativo; le discipline dei settori bancario e finanziario prevedono, infatti, sanzioni pecuniarie che in alcuni casi sono contestuali all'applicazione di sanzioni accessorie (ad es., nel TUB) oppure casi in cui le sanzioni pecuniarie si aggiungono a procedimenti sanzionatori autonomi che riguardano lo stato del soggetto (ad es., sanzioni interdittive, nel TUF e nel Codice delle Assicurazioni private).

Il criterio invocabile è quello della connessione tra cause, che si applica nell'ambito di una *medesima giurisdizione* per un problema di competenza e presuppone due distinte controversie da cui può derivare un autonomo giudicato, secondo una norma espressa solo per il processo civile (art. 40 c.p.c.) ed estesa dalla giurisprudenza anche al processo amministrativo<sup>55</sup>. Il principio del *simultaneus processus* soddisfa l'esigenza di una trattazione congiunta delle controversie avanti ad un unico giudice per evitare un contrasto di giudicati, finalità che di certo può essere realizzata con l'integrale cognizione del rapporto giuridico a cui si riferiscono più provvedimenti impugnati anche per l'unitarietà della vicenda fattuale sottostante, con maggiori garanzie per la soluzione della lite.

<sup>54</sup> Come è emerso in Corte Cost. n. 204/2004; Corte Cost. n. 191/2006; Corte Cost. n. 35/2010, cit.

<sup>55</sup> Ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2006, n. 3399, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Come è noto, in attuazione dei principi di concentrazione, di semplificazione e di economia dei mezzi giuridici, già la legge TAR ha previsto l'istituto dei motivi aggiunti (art. 21, 1° comma), strumento che può essere applicato nell'ipotesi di provvedimenti di diversa natura adottati da un'Autorità indipendente (o da diverse) nei confronti di un'impresa e di una medesima vicenda sostanziale controversa, sul presupposto della giurisdizione amministrativa.

L'estensione della giurisdizione esclusiva alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUB e dal TUF consente ora la connessione tra cause e la proposizione di motivi aggiunti per controversie che riguardano provvedimenti anche diversi, ma relativi ad una medesimo rapporto; mentre per gli altri atti anche sanzionatori ma non applicativi di sanzioni pecuniarie, la giurisdizione amministrativa era già stabilita dall'art. 25, quinto comma, della l. n. 262 del 2005<sup>56</sup>. Il Codice del Processo amministrativo prevede, senza particolari innovazioni<sup>57</sup>, la riunione dei ricorsi (art. 70) e l'istituto dei motivi aggiunti (art. 43).

È, quindi, più significativo l'intervento per le materie di giurisdizione esclusiva, dato che vi rientrano ai sensi dell'art. 133, lett. l) le controversie aventi ad oggetto *"tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e dalle Autorità istituite ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481, dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dalla Commissione di vigilanza fondi pensione, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private, comprese le controversie relative ai ricorsi avverso gli atti che applicano le sanzioni ai sensi dell'articolo 326 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209"*<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Si rinvia alla nota 39.

<sup>57</sup> In tema di riunione di ricorsi e di motivi aggiunti, si rinvia a M. D'ORSOGNA, *Le deroghe alla competenza*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2008, 107 ss.; D.M. TRAINA, *Proposizione del ricorso e tutela cautelare*, *ivi*, 632 ss.; E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, Milano, 2008, 80 ss. e 295 ss.

<sup>58</sup> L'art. 4, allegato 4 del Codice del processo amministrativo, ha abrogato espressamente l'art. 145, commi 4-8, del TUB e gli artt. 187<sup>septies</sup>, commi 4-8; 195, commi 4-8 del TUF, commi 4-6, sull'opposizione alla Corte d'Appello.

Inoltre, l'art. 134 inserisce tra le materie di giurisdizione estesa al merito (invero già richiamata nell'art. 7, 6° comma, sulla giurisdizione, con una formulazione assai discussa)<sup>59</sup> le controversie aventi ad oggetto "c) le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, *comprese quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti*", traducendo in norma il principio già affermato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>60</sup>.

Quindi, almeno per questo settore, è emerso un intervento legislativo chiaro per un *sistema di tutela uniforme*; le diverse questioni critiche approfondite sembrano essere superate dalla previsione del sindacato del giudice amministrativo con giurisdizione esclusiva, come *regola generale*, per il ricorso di impugnazione di *tutte le sanzioni anche pecuniarie, di stato ed interdittive* previste dal TUB e dal TUF.

Per l'individuazione del TAR competente, è stato adottato il criterio della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio per una maggiore uniformità di indirizzo della giurisprudenza (artt. 14, primo comma, e 135, primo comma, del Codice del Processo amministrativo)<sup>61</sup>; la soluzione era già prevista per i ricorsi aventi ad oggetto i provvedimenti dell'AGCom e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. L'art. 135 ha, invece, innovato per le controversie relative a *tutti i provvedimenti* – inclusi i *provvedimenti sanzionatori* – adottati dalla Banca d'Italia e dalla Consob, in materia bancaria, finanziaria e di tutela del risparmio (art. 133, primo comma, lett. l).

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 7, 6° comma, del Codice del Processo amministrativo "Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie indicate dalla legge e dall'art. 134. Nell'esercizio di tale giurisdizione, il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione". Per un commento si rinvia a R. CHIEPPA, *Il codice del processo amministrativo*, cit., 683 ss., che sottolinea la coerenza della norma con la giurisprudenza comunitaria per la competenza giurisdizionale di merito in tema provvedimenti sanzionatori e con l'armonizzazione del diritto della concorrenza (art. 31, Regolamento CE n. 1/2003); sul punto, anche S. ANTONIAZZI, *Obbligazioni pubbliche e giurisdizione amministrativa*, cit., 134-136.

<sup>60</sup> Si rinvia alla nota 40.

<sup>61</sup> Tuttavia, l'art. 14, secondo comma, prevede la devoluzione delle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas alla competenza inderogabile del TAR Lombardia, Milano, regola già prevista dalla l. n. 481/1995 che per individuare il TAR competente si riferisce alla sede dell'Autorità (Milano, secondo il d.p.c.m. 22 ottobre 1996).

## Spunti di riflessione in tema di riconvenzione nel processo amministrativo

Cecilia Bertolini

SOMMARIO: Preludio. – 1. Il progressivo riconoscimento dell'ammissibilità della domanda riconvenzionale nel processo amministrativo. – 2. Suggestioni preliminari. – 3. La riconvenzione nel processo amministrativo e le nuove prospettive per l'amministrazione convenuta in giudizio. – 4. La connessione per titolo nel processo amministrativo: il rapporto procedimentale.

### Preludio

Non è forse casuale che il presente studio trovi una collocazione tra gli scritti in onore del Professor Merusi.

La scelta, nel trattare l'argomento, nasce dalle molteplici riflessioni svolte su un tema che è stato il filo rosso della mia tesi di dottorato, avente ad oggetto le correlazioni tra situazioni giuridiche soggettive, dal procedimento al processo amministrativo, ovvero di un tema suggeritomi dal predetto Maestro, del quale ho la grande fortuna di essere allieva.

Ho rinvenuto tracce di quelle correlazioni nella consacrazione codicistica dell'azione riconvenzionale nel processo amministrativo e per questa ragione desideravo approfondirne i contenuti.

### 1. Il progressivo riconoscimento dell'ammissibilità della domanda riconvenzionale nel processo amministrativo

La domanda riconvenzionale è un istituto processualciviltistico che ha la caratteristica di estendere l'oggetto originario del giudizio attraverso la proposizione di una ulteriore pretesa, per effetto della quale si amplia il