**L’atipicità delle azioni e delle tecniche di tutela**

**nel codice del processo amministrativo[[1]](#footnote-1)\***

**1.** La persistenza del problema delle azioni atipiche. – **2.** La tormentata vicenda delle azioni nel codice del processo amministrativo. – **3.** Dalla atipicità delle azioni alla atipicità delle tecniche di tutela.

**1. La persistenza del problema delle azioni atipiche.**

Si dice frequentemente che una delle principali “spie” della tensione del codice del processo amministrativo del 2010 verso l’effettività della tutela sia costituita dal fatto che esso avrebbe consacrato il principio di *atipicità delle azioni* anche nel processo amministrativo, superandone la tradizionale concezione imperniata sulla centralità – e forse sull’esclusività, almeno se si limita il discorso alla giurisdizione di legittimità – dell’azione impugnatoria[[2]](#footnote-2). Questo approdo costituirebbe il passaggio terminale di quella che, con sintesi linguistica ormai tralaticia, viene definita la trasformazione del giudizio amministrativo da *giudizio sull’atto* a *giudizio sul rapporto,* sviluppatasi fra il 1990 ed il 2010 attraverso il progressivo ampliamento degli strumenti processuali messi a disposizione del giudice per un più pieno accesso al fatto ed al rapporto giuridico oggetto della controversia, in modo da segnare il definitivo superamento di un modello che vedeva l’attenzione giudiziale concentrata esclusivamente sul provvedimento amministrativo impugnato e sui suoi vizi di legittimità[[3]](#footnote-3).

Si tratta di concetti ormai acquisiti da dottrina e giurisprudenza, che in questa sede possono darsi per presupposti. E, tuttavia, il tema della atipicità delle azioni nel processo amministrativo suscita ancora oggi dibattiti e riflessioni, ed a mio avviso evidenzia *prima facie* quella che è ancora una criticità del sistema normativo. E difatti, da un lato, che quello di *azione* sia un concetto di per sé atipico costituisce un dato ormai pacifico per la dottrina processualistica: ancora pochi anni fa, Andrea Proto Pisani – richiamando il pensiero di maestri come Giuseppe Chiovenda e Virgilio Andrioli – evidenziava (oltre tutto, nell’ambito di un incontro di studi dedicato proprio al processo amministrativo) come questo sia un precipitato inevitabile dell’idea, affermatasi negli ordinamenti moderni a partire dell’Ottocento, dell’autonomia del diritto di azione rispetto al diritto sostanziale, e quindi della *strumentalità del processo* rispetto all’affermazione e alla realizzazione delle situazioni giuridiche soggettive che l’ordinamento ritiene meritevoli di tutela[[4]](#footnote-4).

Del resto, anche la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 204 del 6 luglio 2004, ancorché allo specifico fine di riaffermare la legittimità costituzionale dell’attribuzione al giudice amministrativo della tutela risarcitoria nell’ambito della propria giurisdizione, ha ricondotto il processo amministrativo nell’alveo di questi principi, il cui punto di emersione a livello costituzionale si rinviene nel diritto alla piena giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive sancito dall’art. 24 Cost.

Se tutto questo è vero (e si vedrà più vanti in quale misura lo sia anche per il processo amministrativo), allora non si comprende il perché il tema della proponibilità di azioni “atipiche” dinanzi al giudice amministrativo sia tuttora così dibattuto in dottrina e giurisprudenza, non essendo così scontato – e non solo per le vicende, alquanto note e su cui comunque si tornerà fra breve, che hanno segnato *in parte qua* la genesi del codice – che il legislatore abbia davvero voluto recepire nel pur “snello” impianto normativo varato con il d.lgs. n. 104/2010 il principio della libera proponibilità dinanzi al giudice amministrativo di qualsiasi azione, seppure “innominata” ed estranea al novero delle azioni disciplinate dal codice stesso[[5]](#footnote-5). Sembra piuttosto che il codice, attraverso il catalogo delle azioni rinvenibile nel Titolo III del suo Libro Primo, abbia inteso sancire un principio di “*pluralità*” temperata delle azioni, attraverso la puntuale previsione e declinazione delle diverse azioni esperibili contro la p.a. (di annullamento, di condanna, di nullità, cautelare, di ottemperanza etc.); ma con ciò, come è stato acutamente osservato[[6]](#footnote-6), si è determinata la persistenza nelle previsioni dell’ordinamento di “rigidità” tali da rendere talora difficile quell’adeguarsi della tutela alla realtà sostanziale di cui si è detto.

Queste ultime posizioni, in effetti, non sono prive di fondatezza. In occasione di un convegno tenutosi all’indomani dell’entrata in vigore del codice del 2010[[7]](#footnote-7), il Presidente Giancarlo Coraggio, rispondendo a chi lamentava la “mutilazione” operata dal Governo, proprio nella parte relativa alle azioni esperibili, rispetto allo schema originario di codice elaborato dalla Commissione all’uopo preposta, si chiedeva – al fine di ridimensionare il problema – in quale altro codice processuale si rinvengano disposizioni che prevedono e disciplinano le azioni proponibili. Questa osservazione si è rivelata fondata laddove sottintendeva che le previsioni espresse del codice non avrebbero impedito alla giurisprudenza di riconoscere comunque l’esperibilità anche di azioni *ultra legem,* in nome dei principi di pienezza ed effettività della tutela[[8]](#footnote-8); e tuttavia, che la particolare struttura del codice *in parte qua* segni un punto di rigidità (e quindi di criticità) del sistema è dimostrato *a posteriori* dalle difficoltà che, come si vedrà di seguito, la giurisprudenza ha dovuto affrontare per riconoscere la proponibilità di azioni non espressamente previste (*in primis,* l’azione di accertamento) nonché dal fatto stesso che, ogni qual volta si sia fatta una tale applicazione dei principi suindicati, ci si è trovati in presenza di quelle che sono state considerate delle “forzature” del sistema, anche da parte di chi ne ha elogiato il coraggio, la lungimiranza e la portata innovativa.

**2. La tormentata vicenda delle azioni nel codice del professo amministrativo.**

Si è accennato sopra alle vicende che hanno segnato la genesi del codice del processo amministrativo, per quanto riguarda la parte relativa alle azioni esperibili nei confronti della pubblica amministrazione. è noto che questa fu la parte dell’articolato su cui in modo più incisivo si abbatté la “scure” governativa, rispetto all’originaria stesura elaborata dalla Commissione istituita presso il Consiglio di Stato per predisporre il testo normativo, con l’eliminazione delle norme contemplanti le azioni di accertamento (salvo per quella avente a oggetto la nullità del provvedimento amministrativo) e di adempimento. A questo, che buona parte dei commentatori vide come un *vulnus* alla stessa completezza e sistematicità strutturale del nuovo codice[[9]](#footnote-9), si è in parte posto rimedio con il secondo correttivo (d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160) attraverso la reintroduzione della cd. azione di condanna pubblicistica, ossia di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto dal ricorrente, con previsione però inserita nella sede parzialmente “spuria” dell’articolo 34, comma 1, lettera *c*), che disciplina i contenuti delle sentenze di condanna emesse dal giudice amministrativo.

Può darsi che, all’esito di tale farraginoso lavorìo normativo, il codice processuale risulti ancora ambiguo e insoddisfacente sul piano sistematico, al punto da renderne auspicabile una revisione nella parte che qui interessa: ad esempio, si potrebbe dire che non è giustificata l’individuazione – anch’essa frutto dell’intervento rimaneggiatore dell’esecutivo – dell’azione di annullamento al primo posto nell’elenco delle azioni esperibili, ove in essa si voglia cogliere una riaffermazione di quella “centralità” dell’impugnazione del provvedimento amministrativo, che si vuole invece superata nell’ambito del nuovo modello di giurisdizione “di spettanza”. In questa sede però non interessa tanto approfondire tale questione teorica (anche perché personalmente ritengo che effettivamente tale centralità tuttora permanga, e con buone ragioni, come è dato evincere da altre e più pregnanti disposizioni processuali), quanto piuttosto indagare sulle ragioni e sulle modalità con cui la giurisprudenza ha ritenuto di poter ammettere, nell’ambito della giurisdizione amministrativa di legittimità, la proponibilità di azioni diverse e ulteriori rispetto a quelle espressamente riconosciute dal codice.

Come è noto, è soprattutto sull’azione di *mero* accertamento che la giurisprudenza si è esercitata, e segnatamente – pacifica essendo la proponibilità di detta azione in ambito di giurisdizione esclusiva, ove si controverta di diritti soggettivi – con riferimento alla esperibilità di un’azione di accertamento “atipica” avente a oggetto interessi legittimi. Non è casuale che il riconoscimento da parte della giurisprudenza dell’ammissibilità di una tale azione, in fattispecie specificamente peculiari e determinate, sia stato ancorato alla necessità di un’interpretazione logica, sistematica e costituzionalmente orientata del codice di rito, alla luce dell’esigenza di assicurare comunque la pienezza e l’effettività della tutela. Noti sono anche i presupposti che secondo queste pronunce devono sussistere perché possa aprirsi la strada a questa forma di tutela:

1. che si verta in ipotesi di attività amministrativa vincolata, o in cui determinati effetti siano comunque rigidamente collegati a una situazione di fatto che la P.A. è chiamata a verificare;
2. che esista un interesse del privato, rilevante *ex* articolo 100 c.p.c., a ottenere una pronuncia di accertamento al fine di eliminare una situazione di oggettiva incertezza, determinata dalla stessa P.A., in relazione alla posizione di interesse legittimo di cui è titolare;
3. che gli altri rimedi previsti dal codice, e in primo luogo l’azione di annullamento, si appalesino inidonei a soddisfare tale interesse (tipicamente, perché *in concreto* manca un provvedimento con cui la P.A. abbia esercitato il proprio potere)[[10]](#footnote-10).

Ciò che rileva, in questa sede, è che l’emersione dell’azione di mero accertamento in materia di interessi legittimi si sia avuta su terreni (*in primis,* quello della tutela del terzo che si assume leso dall’attività edificatoria posta in essere sulla base di una DIA, poi SCIA) nei quali, pur mancando un formale provvedimento amministrativo da impugnare, tuttavia non si è affatto al di fuori del classico schema potere autoritativo/interesse legittimo, ad esempio perché in conseguenza di scelte legislative di “liberalizzazione” il potere amministrativo si esercita con forme e modalità diverse dal “classico” strumento provvedimentale. Non so se, come è stato detto, sia per effetto della crisi economica e della conseguente necessità di rilanciare e agevolare i cittadini e le imprese che il legislatore si risolve a seguire la strada della semplificazione amministrativa e della liberalizzazione delle attività economiche; del tutto condivisibile, in ogni caso, è l’ulteriore affermazione che siffatte opzioni mettono in crisi il modello “tradizionale” di effettività della tutela, incentrato sulla valorizzazione della tutela cautelare e di annullamento e soprattutto sul giudizio di ottemperanza come momento di inveramento degli *effetti conformativi* della sentenza amministrativa[[11]](#footnote-11).

Se questo è vero, si può prevedere che la giurisprudenza sarà ancora e sempre più chiamata a elaborare nuove soluzioni, visto che la strada in questione è stata ancora e sempre più seguita dal legislatore anche negli ultimi anni, fino alla più recente produzione normativa conseguente all’emergenza Covid-19 ed all’esigenza di ovviare ai suoi devastanti effetti sociali ed economici. Non è casuale che all’interno del recente decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cd. decreto semplificazioni)[[12]](#footnote-12), si rinvengano nuove e inedite soluzioni e modalità di esplicazione della funzione amministrativa, specie in materia edilizia[[13]](#footnote-13), tali da porre numerosi interrogativi su cui non c’è dubbio che la giurisprudenza avrà modo di esercitarsi.

**3. Dall’atipicità delle azioni all’atipicità delle tecniche di tutela.**

Quanto da ultimo osservato potrebbe far sorgere l’interrogativo di fino a che punto sarà consentito “forzare” il dato testuale del codice, che resta comunque incentrato sulla tipizzazione di un *numerus clausus* di azioni, attraverso l’introduzione di nuove forme di tutela processuale modellate sulle inedite esigenze di tutela degli amministrati che potranno emergere nella realtà dei rapporti sostanziali tra questi e la P.A.. Ma, a mio giudizio, si tratta di una domanda mal posta, come emerge sol che si considerino i modi con cui la giurisprudenza modula gli effetti conformativi delle proprie decisioni per assicurare l’effettiva attuazione delle pretese azionate in giudizio.

Sotto tale profilo, è stato osservato[[14]](#footnote-14) che il vero elemento innovativo introdotto dal codice del 2010 è rappresentato dall’azione di condanna a un *facere,* per come declinata dagli articoli 31, comma 1, e 34, comma 1, lettera *c*), del codice stesso; in particolare, il potere attribuito al giudice da quest’ultima norma, in caso di accoglimento del ricorso, di adottare le “*misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio*” sostanzia una vera e propria regola di atipicità delle tecniche e misure di tutela che possono essere adottate all’esito del giudizio al fine di assicurare il soddisfacimento della pretesa sostanziale azionata dal ricorrente (con i soli limiti processuali, connaturati a un’ovvia esigenza di stabilità dei rapporti giuridici, che discendono dall’obbligo di esercitare detta azione “*contestualmente*” ad altra, p.es. di annullamento, ove esista un provvedimento lesivo, ovvero avverso il silenzio-inadempimento della P.A., ove si intenda intervenire su una inerzia di quest’ultima nel riconoscere l’utilità voluta). Così stando le cose, il perseguimento degli obiettivi di pienezza ed effettività dalla tutela finisce per dipendere molto più dal coraggio e dall’avvedutezza con cui la giurisprudenza riuscirà ad applicare la previsione testé citata, che non dalle generali e astratte opzioni normative del legislatore.

Il riscontro di quanto sopra può rinvenirsi in numerose decisioni “coraggiose” e innovative, nelle quali è possibile trovare la traduzione concreta del modo con cui il giudice amministrativo oggi concepisce il proprio ruolo nell’affermazione di una tutela piena ed effettiva, ma tale casistica non può essere esplorata in questa sede[[15]](#footnote-15). è giunto invece il momento di avviarci alla conclusione, ritornando all’interrogativo di partenza sull’autonomia del diritto di azione rispetto al diritto soggettivo sostanziale: secondo alcuni, è proprio con il codice del processo che questa si sarebbe realizzata anche nel giudizio amministrativo di legittimità[[16]](#footnote-16); altri si spinge oltre, assumendo che le peculiarità dell’interesse legittimo rispetto al diritto soggettivo consentono al giudice amministrativo una più semplice e agevole selezione *in progress* degli interessi meritevoli di tutela, laddove il giudice civile è come se ne rinvenisse un catalogo già positivamente definito dall’ordinamento[[17]](#footnote-17). Comune a tutte queste posizioni è l’idea di un giudice in grado di “modellare” il proprio intervento sull’effettivo bisogno di tutela delle parti, attraverso l’individuazione di sempre nuovi e adeguati strumenti di tutela, dai quali sarebbe possibile ricavare l’individuazione di nuove azioni, ovvero – e prima ancora – di nuove situazioni giuridiche soggettive qualificate come meritevoli di riconoscimento e tutela.

Se si considera che questo ruolo del giudice amministrativo dovrebbe aggiungersi e affiancarsi all’impiego degli strumenti tradizionali basati sul meccanismo annullamento/effetto conformativo/ottemperanza (con cognizione estesa al merito), del quale si è più volte sottolineata la particolare efficacia e unicità nel sistema degli ordinamenti occidentali[[18]](#footnote-18), davvero non dovrebbe più residuare alcuna insoddisfazione in ordine alla capacità del sistema del processo amministrativo di assicurare una tutela piena ed effettiva. E, in realtà, può darsi che il problema con cui occorrerà misurarsi nel prossimo futuro potrebbe essere, più che quello dell’individuazione di azioni “inedite” o atipiche, quello della definizione dei limiti a un intervento giurisdizionale sull’amministrazione attiva che va facendosi sempre più incisivo e penetrante; non mi riferisco solo ai limiti già positivamente individuati dal sistema (il già evidenziato limite processuale, per cui vuolsi che l’azione di condanna debba sempre essere esercitata “*contestualmente*” ad altra azione, e il limite sostanziale *ex* articolo 34, comma 2, c.p.a. dell’impossibilità che il giudice si pronunci in relazione a poteri della P.A. non ancora esercitati), ma più in generale alla capacità della giurisprudenza di esercitare un oculato *self-restraint* al fine di evitare indebiti “sconfinamenti” in ambiti riservati all’amministrazione, con le conseguenti tensioni fra poteri statuali che ciò potrebbe determinare[[19]](#footnote-19).

Il tema è complesso e non può essere esaurito in poche battute, ma personalmente condivido le posizioni di quella dottrina che manifesta perplessità di fronte all’idea che il giudice amministrativo possa fornire al privato utilità addirittura maggiori di quelle che avrebbero potuto derivargli da un corretto esercizio del potere amministrativo censurato nel corso del giudizio[[20]](#footnote-20), e ritengo che occorre essere molto cauti nell’abbandonarsi a “fughe in avanti” attraverso la valorizzazione del concetto di “bene della vita” che può essere riconosciuto al privato (del quale è stato detto molto bene che esso è rappresentato non da un’utilità autoindividuata dall’interessato, ma da quelle utilità e solo quelle che possono essergli attribuite, all’esito del soddisfacimento della situazione soggettiva sostanziale, sulla base dell’ordinamento positivo[[21]](#footnote-21)). In definitiva, non bisogna mai perdere di vista che la presenza dell’*interesse pubblico* costituisce non solo il *proprium* del processo amministrativo, che lo differenzia da quello civile e da qualsiasi altro processo, ma anche un elemento (il “*convitato di pietra*”, come icasticamente è stato definito[[22]](#footnote-22)) che non può essere pretermesso nella fase in cui si individuano e definiscono le utilità che possono essere riconosciute al ricorrente vittorioso. Si è detto giustamente, in replica alle posizioni di una scuola dottrinaria che negli ultimi decenni ha predicato un carattere “paritetico” del rapporto tra cittadini e P.A., che altro è il principio di “parità delle armi” che deve connotare la dialettica processuale, tutt’altra cosa è il rapporto giuridico sostanziale retrostante, che è sempre intrinsecamente *diseguale*[[23]](#footnote-23); di tale peculiarità, e di tutte le implicazioni e le problematiche che reca con sé (riedizione del potere in ragione della discrezionalità residua spettante all’amministrazione, mutevolezza del giudicato amministrativo, necessità di tener conto di modifiche sopravvenute in fatto e in diritto etc.), non potremo mai completamente liberarci, pena lo smarrimento della stessa ragion d’essere del processo amministrativo come processo autonomo.

Raffaele Greco

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Pubblicato il 7 ottobre 2020

1. \* Intervento svolto all’incontro di studio sul tema: *Dieci anni di Codice del processo amministrativo: bilanci e prospettive,* tenutosi presso l’Università Roma Tre il 16 settembre 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sul tema, commentando gli interventi dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che nel 2011 hanno dato piena espressione al principio enunciato nel testo, cfr. M.A. SANDULLI, *Il superamento della centralità dell’azione di annullamento,* in *Libro dell’anno del diritto 2012,* Treccani. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cfr. anche G. SORICELLI, *Il processo amministrativo ovvero il problema del complesso equilibrio tra il potere dell’amministrazione e la tutela del privato,* in *Gazz. amm.,* n. 1/2018, con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. A. PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell’azione e la strumentalità del processo,* in *Foro it.,* 2012, V, 1, ove viene richiamato come pacifico il principio chiovendiano per cui, essendo il processo istituzionalmente preordinato ad assicurare all’attore vittorioso tutte e proprio le utilità che gli deriverebbero dall’esercizio del proprio diritto sostanziale, le azioni sono tante quanti sono i diritti soggettivi riconosciuti dall’ordinamento, e al limite non necessitano neanche di nomi. [↑](#footnote-ref-4)
5. Di questo è stato convinto fin da subito, fra gli altri, M. CLARICH, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele,* in *www.giustizia-amministrativa.it* (2010). [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. A. CARBONE, *L’azione di condanna ad un* facere. *Riflessioni sul processo amministrativo fondato sulla pluralità delle azioni,* in *Dir. proc. amm.,* 2018, 1, pp. 175 ss., il quale, richiamando una nota formula anglosassone, osserva che ancora non è detto che chiunque possa liberamente “raccontare la propria storia” dinanzi al giudice amministrativo, al pari di quanto sarebbe possibile dinanzi al giudice civile. [↑](#footnote-ref-6)
7. Convegno organizzato dal Coordinamento Nuova Magistratura Amministrativa (Co.N.M.A.) sul tema *Il giudice amministrativo e il codice del processo: la difficile sfida,* Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 27 maggio 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. Autorevole dottrina aveva parlato di un codice “*relativamente aperto*”, suscettibile di consentire significative implementazioni nell’erogazione di una tutela effettiva se solo lo si fosse guardato con “*occhi nuovi*” (cfr. A ROMANO TASSONE, *A proposito del Libro II del progetto di Codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm*., 2010, p. 1147. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr. F. LUBRANO, *Le azioni a tutela degli interessi pretensivi nel nuovo processo amministrativo,* Roma, 2012, p. 108 [↑](#footnote-ref-9)
10. Per un approfondimento del punto, con analisi casistica, sia consentito rinviare a R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale,* in C. CONTESSA – R. GRECO (a cura di), *L’attività amministrativa e le sue regole,* Piacenza, 2020, pp. 139 ss. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Effettività della tutela e atipicità delle azioni nel processo amministrativo,* 2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. Convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. [↑](#footnote-ref-12)
13. Si pensi, ad esempio, al nuovo comma 8 dell’articolo 20 del T.U. edilizia, come integrato dall’articolo 10, comma 1, lettera *i*), del d.l. n. 76/2020,secondo cui: “*Decorso inutilmente il termine per l’adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all’assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della* [legge 7 agosto 1990, n. 241](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000110183ART0,__m=document). *Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l’edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell’interessato, un’attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all’interessato che tali atti sono intervenuti*”. [↑](#footnote-ref-13)
14. A. CARBONE, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Per una esemplificazione, cfr. A. CARBONE, *op. cit.,* il quale, oltre a richiamare alcune pronunce paradigmatiche (ad esempio, quelle con cui il Consiglio di Stato ha ritenuto di poter “modulare” nel tempo gli effetti delle proprie decisioni di annullamento, sul modello della Corte di giustizia dell’Unione europea), sottolinea che in via di principio l’ordine di emanazione di un provvedimento amministrativo non costituisce l’unico, e nemmeno il principale fra i possibili contenuti astrattamente ipotizzabili delle sentenze di condanna della P.A. a un *facere.* [↑](#footnote-ref-15)
16. Così A. PAJNO, *Il codice del processo amministrativo ed il superamento del sistema della giustizia amministrativa. Una introduzione al libro I,* in *Dir. proc. amm.,* 2011. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Profili di* full jurisdiction*: il diritto di azione nel processo amministrativo,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* 9 dicembre 2019: “*Mentre in ambito civile il diritto costituisce un antecedente riconosciuto da una norma di relazione, cui segue l’attribuzione di un apposito rimedio di tutela, nel giudizio amministrativo, attraverso l’estensione dell’area della legittimazione, si selezionano nuovi interessi suscettibili di protezione che, grazie all’intervento giurisprudenziale, acquistano la natura di posizioni sostanziali legittimanti al ricorso*”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Cfr. R. GIOVAGNOLI, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-18)
19. è di questi giorni la notizia del rigetto da parte delle Sezioni unite della Corte di cassazione del ricorso proposto, per eccesso di potere giurisdizionale, avverso una coraggiosa e molto commentata sentenza del Consiglio di Stato, nella quale – sia pure all’esito di una tormentata vicenda segnata da precedenti sentenze e azioni di ottemperanza – il Collegio giudicante ordinò all’amministrazione universitaria di conferire al soggetto ricorrente l’abilitazione scientifica nazionale (cfr. Cass. civ., sez. un., 7 settembre 2020, n. 18592). Nella motivazione di tale decisione si fa espresso richiamo ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale ed al ruolo del giudice amministrativo, ripercorrendo le linee argomentative seguite nel testo; tuttavia, l’esperienza insegna che non sempre la S.C., anche nella sua più autorevole espressione delle Sezioni unite, si mostra altrettanto aperta nei confronti delle “ingerenze” del giudice in ambiti riservati alla valutazione della P.A.. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. G. ROMEO, *Figure di verità nella giurisprudenza amministrativa,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* 24 settembre 2010: “*Ciò che distacca il nuovo processo dal precedente è l’assunzione della effettività delle decisioni come criterio di utilità delle stesse: l’effettività diventa paradigma di una giustizia amministrativa, che deve assecondare la tendenza del cittadino di espandere liberamente la propria attività. Caratteristica di tale profonda trasformazione della concezione della giustizia amministrativa è la “assolutezza” del potere del giudice amministrativo: essa non compone gli interessi delle parti (amministrazione e singolo), ma genera in sé e da sé l’utilità che viene reclamata, e, una volta che questa viene generata, la rende esigibile*”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cfr. R. VILLATA, *Pluralità delle azioni ed effettività della tutela,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* 14 gennaio 2020. [↑](#footnote-ref-21)
22. L’espressione è di G. CORAGGIO, *Discorso di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato (Roma, 9 aprile 2012),* in *www.lexitalia.it,* n. 4/20129 [↑](#footnote-ref-22)
23. Cfr. R. GRECO, *op. cit.,* p. 135 ss. [↑](#footnote-ref-23)