

Analisi dei motivi nel processo amministrativo:le applicazioni costituzionalmente orientate.

Di Gianfrancesco Silvestri

1.Uno sguardo d'insieme;2. Il principio della domanda; 3.L'assorbimento dei motivi sotto la lente pronunce giurisprudenziali; 4.Osservazioni finali.

1.Uno sguardo d'insieme.

Con il presente lavoro, ci si pone l'obiettivo di evidenziare una serie di garanzie poste a tutela del privato nel rapporto con la Pubblica Amministrazione, a partire dal principio della domanda per giungere all'assorbimento dei motivi.

Il processo può avere struttura e funzioni diverse, ma si palesa come una sequenza di atti, esercizio del potere del giudice e delle parti. Ciascun processo, inerente all'ambito amministrativo, civile o penale, deve tendere sempre a garanzie di equità e di efficienza imposte dal nostro Ordinamento nella Carta Costituzionale, per effetto del principio del giusto processo, alla luce dell'art. 111 della Costituzione.

Come noto, dal 2010, gli operatori e gli utenti della giustizia amministrativa sono stati forniti di un quadro normativo omogeneo, chiaro ed efficiente, in un'ottica di maggiore garanzia di effettività della tutela¹.

Lo scopo della giustizia amministrativa, dunque, è focalizzato nell'esigenza di garantire un rapporto equo ed efficiente tra il privato e la pubblica Amministrazione, e all'apice della struttura sono posti come principi cardine: il principio dell'azionabilità in giudizio; il principio dell'autonomia del potere giudiziario e il principio della legalità amministrativa. Al vertice si pone il principio dell'azionabilità in giudizio della totalità delle lesioni dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, anche se derivanti da atti e comportamenti della P.A.. L'articolo 24 della Carta Costituzionale concretizza il diritto di azione e di difesa, secondo il quale "tutti², in condizione di parità, possono *agire*(art. 24 co.1) e *resistere* in giudizio". Non devono esistere meccanismi processuali che

¹Si consulti M.A. Sandulli, *Anche il processo amministrativo ha finalmente un codice*, in Federalismi.it.

²Il *tutti* cui fa riferimento l'art. 24 della Costituzione, estende l'ambito di riferimento e di applicazione del disposto, riconoscendo il più ampio diritto di agire e di resistere in giudizio non solo ai cittadini italiani, bensì anche agli apolidi.

favoriscano una parte a scapito dell'altra ovvero limitino il diritto di azione o difesa soltanto specifici profili e secondo particolari facoltà³.

Altro principio cui si rifà la Giustizia Amministrativa è costituita *dall'autonomia del potere giudiziario*. L'indipendenza può essere definita come “*una qualità particolare che assiste l'attività di un determinato soggetto o di un determinato organo*”⁴. Si proietta, specificata, la possibilità per il soggetto di assumere liberamente delle decisioni, senza alcun vincolo esterno e, soprattutto, senza il timore di esporsi a conseguenze negative, ma anche positive, in ragione delle proprie scelte⁵. L'art. 101 della nostra Carta fondamentale, in perfetta sintonia con l'art. 97 della Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, statuisce che «I giudici sono soggetti soltanto alla legge». La norma consacra in questi termini l'indipendenza dei giudici nel processo decisionale che precede l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali rispetto a eventuali interferenze di potere⁶. Da ultimo occorre menzionare, altresì, il *principio della legalità dell'azione amministrativa*, la cui conformità alla legge è accertata dall'Autorità Giudiziaria(art. 113 Cost.)⁷.

2. Il principio della domanda.

Nel corso degli anni, il legislatore ha posto una particolare attenzione per il processo amministrativo, al fine di garantire maggiore celerità al giudizio e realizzare una pienezza di tutela del cittadino nei confronti della P.A. Buona parte della dottrina definisce il processo amministrativo come un processo di parti; Da qui tali attributi (celerità, pienezza di tutela), fa sì che le parti e non il giudice, ne provocano l'inizio e la fine, lo inquadrano secondo le loro particolari angolazioni, nella

³ Cfr. B. Sassani e R. Tiscini, *Manuale di Diritto Processuale Civile*, Dike Giuridica Editore, 2015.

⁴ Cfr. N. Zanon, F. Biondi Francesca, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli Editore, 2011, pp. 58-59.

⁵ Per ulteriori specificazioni sul termine di riferimento si consulti <http://www.associazionemagistrati.it>, “*Soltanto alla legge. Brevi note sulla responsabilità civile dei magistrati*”.

⁶ Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 11 gennaio 1989, n. 18) ha evidenziato come per i giudici «La garanzia costituzionale della (...) indipendenza è diretta (...) a tutelare, *in primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto».

⁷ Come è noto, la più importante e lampante differenza che deve essere tenuta in considerazione, è rappresentata dal presupposto che nel primo caso è la stessa amministrazione che attua la tutela in sede amministrativa, attraverso un ricorso dell'interessato: la questione è risolta nell'ambito della P.A. senza alcun intervento giurisdizionale.

prospettazione della tesi , ed anche nell'allegazione dei fatti. Ed ancora, secondo autorevole dottrina, il processo risponde a *un modello dispositivo più che acquisitivo*⁸. In altri termini, la tutela giurisdizionale di una propria posizione sostanziale violata è interamente rimessa alla scelta della parte. Nella relazione governativa al codice del processo amministrativo, si afferma che esso *“è processo di parti⁹ connotato dal principio della domanda e dal dovere di corrispondenza fra chiesto e pronunciato”*, sebbene esso non esplicita espressamente tali principi che sono ricavabili dal richiamo al c.p.c. (art. 39) o dall'art. 34, comma 1, laddove si indica che il giudice deve pronunciarsi *“entro i limiti della domanda”*.

Camminano in parallelo con il principio dispositivo altri importanti corollari, tra cui il principio della domanda, il principio dispositivo istruttorio e il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. In tale contesto assolutamente rivoluzionario, il ruolo del giudice è mutato radicalmente. Al giudice amministrativo, infatti, la dottrina ha assegnato la nomina di giudice naturale dell'economia, dimostrando che non siamo più dinanzi al giudice di legittimità degli atti amministrativi, piuttosto siamo al cospetto di unico giudice deputato alla valutazione degli interessi che trascendono il singolo individuo e invadono un ambito sociale più ampio. Del resto, non possiamo dimenticare che il principio della domanda non è stato sempre considerato veramente connotato al processo amministrativo almeno finché è stato costruito come *“ineluttabilmente costitutivo”*¹⁰, perché finalizzato esclusivamente all'annullamento dell'atto impugnato.

I primi tre articoli del Codice individuano, quali pilastri fondanti del processo, l'effettività della tutela, il giusto processo e il dovere di motivazione e sinteticità degli atti. Preliminarmente, si sancisce che la giurisdizione attua una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e dell'Unione Europea (art. 1 d.lgl.104 del

⁸ Su tutti, si consulti F. COCCA, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Editore, Settima edizione pag. 152.

⁹ Sul principio della domanda nel processo civile, in generale v. CONSOLO, *Domanda giudiziale*, voce Digesto (disc. priv.) vol. VII, TO 1991; nel processo amministrativo NIGRO, *Domanda* (principio della), voce in *Enc. Giur.* vol. XII, Roma 1989.

¹⁰ Cfr. ALBINI, *Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano 1953, 5 ss..

2010)¹¹. “Effettività” è la rubrica dell'articolo da cui prende avvio il testo del codice di procedura amministrativa; Con la stessa, l' art. 7 fa riferimento alla concentrazione nelle mani del giudice amministrativo “*di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi*”.¹² Continuando il nostro “viaggio” speculativo, l'art. 2 è dedicato al principio del giusto processo, con tutte le considerazioni esposte in parte introduttiva. Numerose disposizioni del codice sono improntate a dare attuazione al principio del contraddittorio, al fine di accrescere le garanzie del privato nella contrattazione con la Pubblica Amministrazione e assicurare l'attuazione dell'equità edell'efficienza della tutela, consentendo in tal modo una imparziale, nonché tempestiva risoluzione della controversia. Un processo, per essere giusto, deve rispondere *in primis* legge.¹³ E' inoltre giusto ogni processo che si svolge in contraddittorio delle parti, in condizione di parità davanti ad un giudice terzo ed imparziale. La cifra di fondamentale garanzia della “giustizia” del processo implica che esso debba durare ragionevolmente poco. Una norma è in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, quando essa è in distonia con altre disposizioni costituzionalmente rilevanti per la tutela della parte processuale. Recependo tale dettato normativo, l' articolo 2 al comma 2 del d.lgs. sottolinea che sono *il giudice amministrativo e le parti del processo che cooperano per la ragionevole durata del processo*, spostandone, in effetti, il fulcro sui soggetti. La stessa logica è alla base dell'art. 3: “*ogni procedimento del giudice deve essere motivato*” e “*il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica*”; Dunque non sono altro che applicazioni del dettato costituzionale di cui al comma 6 dell' articolo 111, laddove viene sancito che “*tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati*”. Segue come corollario della ragionevole durata

¹¹ Il richiamo ai principi di matrice europea costituisce un'apertura del diritto amministrativo alle norme dell' Unione Europea. Occorre ancora precisare che con principi dell' unione Europea si fa riferimento non solo ai principi della Carta fondamentale, ma anche ai principi della giurisprudenza della Corte EDU.

¹² Gli studiosi del processo civile del resto sottolineano che, sia pure in assenza di un riferimento espresso al principio di effettività della tutela, “*da sempre si afferma che, salva la necessità di previsioni espresse per quanto riguarda la tutela costitutiva, l'interesse della parte ad una forma di tutela rende ammissibile la stessa nei limiti della massima strumentalità tra diritto sostanziale e processo, in ciò consistendo il principio di atipicità delle forme di tutela, che affianca quello dell'atipicità dell'azione ricavato dall'art. 24 Cost.*”. Tratto da “L'effettività della tutela nell' esperienza giurisprudenziale” di Sara Valaguzza e Ilaria Martella in www.Deiure.it

¹³ Come fa notare il Sassani, la disposizione non va considerata nel senso che è costituzionalmente protetto il solo rito la cui disciplina positiva sia puntualmente descritta dalla legge: vi sono procedimenti dalle dinamiche scarsamente descritte dalla legge e molto rimesse alla discrezionalità del giudice: procedimenti che per ciò solo non possono dirsi incostituzionali. (Si consulti Manuale di diritto processuale civile, Dike Editore, 2015).

del processo la redazione degli atti in maniera chiara e sintetica, in ossequio ai principi di effettività ed economicità degli atti¹⁴. La motivazione è un elemento essenziale della sentenza¹⁵, in quanto permette il controllo sulla legalità della pronuncia giudiziale, rendendo concretamente attuazione all' articolo 113 della Costituzione¹⁶. Si presuppone che essa sia sufficiente (nel senso che deve contenere ragioni oggettivamente idonee a giustificare la decisione), logica e non contraddittoria, ossia coerente nelle diverse esplicazioni in cui si articola.

A suggello dei principi fondamentali che stanno alla base della logica processuale rientrano di diritto anche alcuni principi di matrice processual-civilistica: uno su tutti il principio della domanda. All'uopo, l'articolo 39 del c.p.a. legittima il richiamo alle norme del codice di procedura civile da cui: *“Per quanto non disciplinato dal codice del processo amministrativo, si applicano le norme del codice di procedura civile”*.

Non può dimenticarsi, d'altronde, che il principio della domanda non sia sempre concepito come principio veramente connaturato al processo amministrativo almeno fin quando esso sia stato considerato come “ineluttabilmente costitutivo”¹⁷, perché diretto sempre e comunque, all'annullamento dell'atto impugnato. In tale scenario normativo e dottrinale, tuttavia, era pur sempre chiaro che le sentenze del giudice amministrativo non fossero esclusivamente costitutive (di annullamento), esistendone certamente altre dichiarative o di accertamento (*in primis* quelle di rigetto perché accertavano la legittimità dell'atto, e dunque non incidavano sullo stesso, quelle sul silenzio, quelle di rito che dichiaravano l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso, etc.).

Tale differenza tra azione di annullamento e di accertamento, d'altronde, non si poneva in termini di domanda o di rapporto fra domanda e sentenza (fra chiesto e pronunciato): infatti, le sentenze di rigetto o di rito in quanto dichiarative dell'infondatezza del ricorso o della sua inammissibilità non erano certamente la risposta giudiziale alla domanda

¹⁴ Economicità degli atti, secondo dottrina, significa che “il processo deve adottare i mezzi più semplici per raggiungere gli esiti più efficaci possibili” (E. Picozza).

¹⁵ Il provvedimento naturale con cui il giudice conclude il giudizio, ai sensi del 33c.p.a.

¹⁶ Cfr. R. ROLLI, *Codice del processo amministrativo*, Falco Editore, Cosenza, 2010.

¹⁷ Cfr. ALBINI, *Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., 5 ss..

contenuta nel ricorso, per il semplice motivo che il ricorso mirava evidentemente all'accoglimento della domanda e dunque all'annullamento dell'atto;

In questo quadro, insomma, il ruolo della domanda nel processo amministrativo esulava tanto dalla scelta del rimedio da chiedere al giudice per il ripristino della lesione denunciata dal ricorrente (perché, la domanda, nel giudizio di impugnazione, era soltanto finalizzata all'annullamento dell'atto), quanto piuttosto il modo di proporla nell'eventuale articolazione dei motivi di ricorso. In specie, anche il vincolo ai motivi non era forse un portato vero del principio dispositivo, ma un'ulteriore protezione dell'amministrazione che non doveva veder esposto il suo operato ad altre valutazioni, diverse da quelle individuate dal ricorrente¹⁸. Dunque, il rispetto dei motivi del ricorso non era tanto il rispetto del principio della domanda come lo s'intende oggi, bensì esso rappresenta un limite al potere del giudice giacché si procedesse alla valutazione dei soli vizi denunciati dal ricorrente.

Ebbene, trova tutela e riconoscimento anche all'interno del processo amministrativo, l'articolo 99 c.p.c., secondo il quale il processo civile così come quello amministrativo inizia su impulso di parte, attraverso il ricorso. “ *Chi vuole far valere un diritto in giudizio deve proporre domanda al giudice competente*”. Esso deve essere letto in combinato disposto con il successivo articolo 100¹⁹, secondo il quale l'interesse ad agire è dato dall'esigenza di provocare l'intervento degli organi giurisdizionali per conseguire la tutela di un diritto o di una situazione giuridica. Quest'ultimo si traduce nella disponibilità di godere della tutela giurisdizionale da parte di un titolare di un diritto minacciato o lesa: deciderà costui se avvalersi della potestà giurisdizionale. L'articolo 2908 c.c. evidenzia che questo principio rientra tra i diritti strettamente personali dell'individuo. Tale affermazione sottolinea un limite ai poteri del giudice, potendo esso giudicare soltanto i fatti allegati e provati. Un'altra esplicitazione del principio della domanda, secondo l'articolo 2907 del c.c., chiarisce che: “ *Alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria su domanda di parte*”. L'interesse ad agire, affinché sia meritevole di tutela, occorre che sia attuale, personale, concreto, serio e non emulativo. La personalità dell'interesse si concretizza

¹⁸Sul punto si veda ampiamente V. DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e processo amministrativo*, Padova 1988 spec. p. 160-161.

¹⁹ Art. 100 c.p.c., “Per proporre una domanda o per contraddire la stessa è necessario avervi interesse”.

nel presupposto che il vantaggio riguardi personalmente ed esclusivamente il ricorrente; l'attualità, invece, si esplica nella realtà e non nella mera eventualità di esso; con la concretezza, altresì, l'interesse deve essere valutato in riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi per il ricorrente. A tal proposito, Picozza definisce concreta tale utilità, *“non solo riferendola necessariamente in senso economico, ma anche in senso spirituale e a livello personale, un' utilità di tipo etico”*²⁰. La valutazione dell'interesse diventa, così, imprescindibile per il buon andamento del processo, tanto che la sua mancanza rende, in via preliminare ed assorbente, inammissibile il ricorso. Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che *“il ricorso deve essere considerato inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio sostanziale al ricorrente, neppure di carattere strumentale, precisando che quest'ultimo sussiste allorché le censure dedotte siano tali da determinare, in caso di accoglimento, la rinnovazione dell'intera procedura”* (Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2011, n. 1398)²¹. Riflesso del principio della domanda è il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato²². Alla base di esso vi è l'obbligo per il giudice di pronunciarsi entro determinati margini fissati dalle parti o dalla legge. In ordine alla qualificazione della domanda, il giudice non è vincolato dal tenore letterale della domanda. Sarà suo precipuo compito, piuttosto, effettuare una valutazione del contenuto sostanziale della pretesa e il provvedimento richiesto in concreto. Sassani sulla *quaestio* sostiene che pronunciarsi sulla domanda non vuol significare accoglierla: si pronuncia sulla domanda anche il giudice che, esaminandola e ritenendola infondata, la rigetta. Sussiste vizio di *ultra o di extra petita* ai sensi del 112c.p.c., *“quando il giudice si pronuncia oltre i limiti della domanda e delle eccezioni proposte dalle parti ovvero su questioni non formanti oggetto del giudizio o non rilevabili d'ufficio attribuendo un bene non richiesto o diverso da quello domandato”* (Cassazione, n. 25140/2010). Sebbene il rispetto dei motivi di ricorso venisse considerato la massima espressione del principio dispositivo nel giudizio di

²⁰ cfr. Eugenio Picozza, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Padova, 2015

²¹ Il ricorso è inammissibile anche per carenza di interesse. (Emblematicamente si veda Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2011, n. 1398).

²² Art. 112c.p.c. Corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato:” Il giudice deve pronunciarsi su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa ; e non può pronunciare su eccezioni che possono essere proposte solo dalle parti”. Il giudice che emette un provvedimento diverso da quello richiesto, incorre nel vizio di *ultrapetita*.

impugnazione e di annullamento, il giudice non si è sentito mai troppo vincolato ad essi, andando addirittura oltre così, valutando motivi che non erano stati fatti valere dal ricorrente, motivi se non inespressi, espressi per implicito, in quanto contenuti in altri più ampi, o sviluppandone altri non adeguatamente sviluppati o esplicitati in termini solo embrionali; ma soprattutto trascurando l'ordine dei motivi proposti dal ricorrente (che poteva rispondere alla graduazione dei suoi interessi nella lite), e cogliendo invece il motivo o i motivi che più si prestavano alla definizione del ricorso o alla soddisfazione delle ragioni/interessi del ricorrente, secondo la valutazione del giudice. Di qui anche la pratica dei "motivi assorbiti", pratica oggi ritenuta inammissibile dall'Ad. Plen. 5/2015 salvo che non risponda alla graduazione eventualmente proposta dal ricorrente o a ragioni di economia processuale, purchè non vada a discapito dell'effettività della tutela.

Chiaro è, però, che la pratica della individuazione dei motivi più soddisfattivi (o che consentivano una definizione più rapida della lite), così come la tecnica dell'assorbimento, non rispondevano esattamente al principio della domanda, quanto piuttosto a ragioni di "economia processuale", se non costituivano addirittura un mezzo per giungere ad un determinato effetto conformativo, così da imporre all'amministrazione l'assetto degli interessi voluto dal giudice piuttosto che quelli pretesi dalla parte. Più delicato è il tema della compatibilità con il principio della domanda della disposizione dell'art. 32, co. 2 c.p.a. che attribuisce al giudice il potere ("può") di "disporre la conversione dell'azione sussistendone i presupposti". Disposizione così ampia che effettivamente non sembra conformarsi al principio della domanda, ma che certo non può essere intesa nel senso di attribuire al giudice il potere di disporre *ad libitum* la conversione dell'azione proposta in un'altra, ma soltanto quella di verificare la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento di una domanda diversa da quella formulata, ove quest'ultima non sia esaminabile.

Quanto poi all'ordine dei motivi e alla graduazione delle domande, affrontate dall'Ad. Plen. 5/2015, autorevolissima dottrina²³ ha asserito che ciascun motivo è il riflesso di una domanda perché se la domanda è la misura giudiziale richiesta al giudice (il *petitum*) e si fonda su di una determinata ragione (*causa petendi*), ciascun motivo

²³Per tutti, R.VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 1971, p. 540 ss.

esprime una ragione per cui si richiede una certa misura. L'Ad. Plen. ha comunque riconosciuto che il giudice è vincolato all'ordine o graduazione dei motivi formulati dal ricorrente perché ad essi può corrispondere una certa configurazione della domanda giudiziaria proposta²⁴.

3. L'assorbimento dei motivi sotto la lente delle pronunce giurisprudenziali.

Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il dovere del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda impongono la prassi dell'assorbimento dei motivi, tuttavia con alcune deroghe. Si deve, infatti, osservare che, in alcuni casi (manifesta irricevibilità, inammissibilità o infondatezza) proprio la legge ammette l'assorbimento dei motivi. In altri casi l'assorbimento è richiesto da questioni di ordine logico (rigetto del ricorso principale che comporta il rigetto di quello incidentale subordinato all'accoglimento di quello principale) o, ancora, da ragioni di economia processuale (assorbimento dei motivi meramente ripetitivi). La scienza del processo amministrativo, negli ultimi anni, ha posto l'attenzione, in particolare, sul tema della redistribuzione delle attività processuali tra il giudice e le parti²⁵. Si sottolinea che in tale scenario possono rientrare anche "le esigenze attinenti al corretto funzionamento del singolo procedimento giurisdizionale (il cui meccanismo non può essere piegato dalle parti a scopi non consentiti dall'ordinamento), vuoi del servizio pubblico della giustizia nel suo complesso". Autorevolissima dottrina sul punto ha chiarito che "non può negarsi l'esistenza di un ben preciso "interesse del giudice" (...) a che il "processo" non venga variamente deviato dai suoi fini istituzionali, in una logica di "buon andamento" che non è affatto estranea all'amministrazione della giustizia"²⁶. Alla luce di tali considerazioni, tali principi costituiscono il "cuore" della Plenaria n. 4/2015; Di conseguenza la graduazione dei motivi vincola il g.a. in ossequio al principio dispositivo e di parità delle parti. Tale affermazione, peraltro, esplicita che tali giudizi sono instaurati nel perseguimento dell'interesse privato in contrapposizione con l'interesse pubblico, il cui esercizio è ritenuto illegittimo dalla parte ricorrente. Nei

²⁵Il tema, peraltro, è stato oggetto di un Convegno Aipda, svoltosi a Trento il 5-6 ottobre 2012, dal titolo *Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, i cui Atti sono stati pubblicati da Editoriale scientifica, Napoli, 2013.

²⁶ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Poteri del giudice e poteri delle parti nel nuovo processo amministrativo*, cit., 463. Più di recente le ampie considerazioni di G. TROPEA, *L'abuso del processo amministrativo. Studio critico*, cit.

giudizi connotati dal primato dell'interesse pubblico come quelli di costituzionalità, al contrario, non si può ritenere che il giudice sia condizionato dalla scelta dell'ordine delle questioni di legittimità sollevate. Non è un caso che la Plenaria in commento, analizzando il problema ove sussista assenza della graduazione dei motivi, sottolinei che: *“Il principio dispositivo non può cancellare il dato di fatto che l'interesse pubblico di cui è portatrice una delle parti in causa rimane il convitato di pietra che impronta più o meno consapevolmente svariate disposizioni; Ebbene, nel processo amministrativo, ripercorrendo quanto prospettato dal ricorrente, il giudice adito deve procedere, nell'ordine logico, preliminarmente all'esame delle questioni o dei motivi che, evidenziando una illegittimità più radicale del provvedimento impugnato, appaiono idonei a soddisfarne pienamente ed efficacemente l'interesse sostanziale dedotto in giudizio. Successivamente, soltanto in caso di rigetto di tali censure, deve procedere all'esame degli altri motivi che, pur idonei a determinare l'annullamento dell'atto gravato, evidenzino profili meno radicali d'illegittimità. Anche il principio di effettività, come esposto precedentemente, costituisce un *unicum* con il principio dispositivo. Il principio, *de facto*, è stato invocato dall'Adunanza plenaria per testare la tenuta della regola di graduazione dei motivi di ricorso enucleata nella propria sentenza n. 5 del 2015. Il Supremo Collegio, infatti, a conclusione delle lunghe e complesse argomentazioni esposte a supporto della propria decisione, ha voluto precisare che lo sforzo collaborativo richiesto al ricorrente in punto di esplicita esternazione dei motivi di ricorso non incide sul principio di effettività della tutela, *“in quanto lo sforzo collaborativo richiesto alle parti ha un contenuto minimo, è di pronta esecuzione ed è coerente con l'obbligo di queste ultime di cooperare col giudice per la realizzazione del giusto processo”*²⁷.*

²⁷L'impiego del principio di effettività in senso argomentativo si ritrova, poi, nella sentenza in cui il Tar Roma, pur a fronte del chiaro tenore letterale dell'art. 114, comma 4, lett. b), c.p.a., ha ritenuto di dover invocare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva *“che comprende il diritto ad ottenere l'esecuzione della sentenza favorevole ottenuta in tempi rapidi, senza necessità di attivare ex novo un ulteriore giudizio di cognizione”*, per sostenere, in risposta alle contestazioni sollevate dall'amministrazione resistente, che *“legittimamente la ricorrente ha fatto ricorso al giudizio di ottemperanza”* per ottenere non solo la corretta esecuzione del giudicato, ma anche la previa declaratoria di nullità degli atti adottati dall'amministrazione in violazione ed elusione del *dictum* giudiziale. Il richiamo all'effettività è stato operato nella stessa direzione anche dalla quinta sezione del Tar Campania nella sentenza n. 4802 del 20 ottobre 2016, a proposito del decorso del termine decadenziale per proporre ricorso avverso un provvedimento ritenuto illegittimo. Il Tar, infatti, invece di applicare *tout court* gli ordinari criteri di riparto dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., ha ritenuto di dover richiamare il principio di effettività della tutela per dare corpo all'affermazione (che discende direttamente dall'art. 2697 c.c.) secondo cui

Il Collegio ritiene, tuttavia, che nell'ipotesi in cui le domande avanzate siano numerose e diverse per il rispettivo *petitum*, tale facoltà del giudicante trova il suo limite nel principio dispositivo, che governa anche il processo amministrativo. In altri termini, la discrezionalità del giudice di ordinare l'esame della materia del contendere secondo un determinato ordine logico resta correlata all'interesse di cui il ricorrente chiede tutela; cosicché laddove siano numerosi gli interessi o diverso sia il mezzo di tutela in relazione all'intensità dello stesso interesse, tanto da risolversi nella proposizione di domande aventi *petitum* diverso, l'esercizio di quella discrezionalità è consentito al giudicante soltanto riguardo alle questioni sollevate ed ai motivi di censura dedotti nell'ambito della stessa domanda.

Ivi si ravvisa il centro della decisione della quinta Sezione del Consiglio di Stato in relazione all'appello proposto dai soccombenti in primo grado avverso la sentenza emessa dal T.A.R. Campania Napoli (sezione II, sentenza 28 giugno 2005, n. 8905), in materia di contenzioso elettorale²⁸.

Con la pronuncia 4 del 2015, il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, ha in modo esplicito affermato l'operatività del principio della domanda anche nel processo amministrativo, attesa la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa. Ne consegue che anche in tale processo trova applicazione il principio dispositivo, attraverso il quale le parti illustrano le ragioni poste a fondamento del *petitum* e la cui legittimità, previa valutazione giudiziale, funge da titolo che giustifica il riconoscimento del bene della vita in capo al ricorrente. Alla luce dei principi che governano il processo amministrativo, in parte mutuati da quello che si svolge in sede civile, al giudice amministrativo è dunque consentito interpretare la domanda in base ai suoi elementi sostanziali (principio ribadito con la pronuncia suesposta, che sulla base del principio della domanda regolante il processo amministrativo, ha escluso che il giudice possa *ex officio* limitarsi a condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni conseguenti ad atti illegittimi impugnati, anziché procedere al loro annullamento, costituente, invece, unico oggetto della domanda). L'avvento delle sentenze di condanna per il risarcimento dei danni per lesioni anche degli interessi legittimi (SS.UU. 500/1999) e il successivo

spetta alla parte che eccepisce la tardività del ricorso la prova dell'avvenuto decorso del termine per ricorrere.

²⁸Si veda Cons Stato, sez. V, sentenza 05/09/2006 n° 5108.

afferinarsi di una pluralità di azioni nel processo amministrativo, analogamente a quelle previste nel processo civile (sentenze di accertamento/dichiarative; sentenze costitutive/di annullamento; sentenze di condanna ad un dare, ma anche ad un *facere*), hanno suscitato la nascita nel c.p.a. del 2010 di un sistema di azioni che, in misura rilevante, hanno enfatizzato il ruolo della domanda o meglio delle domande che possono essere proposte nelle diverse azioni (peraltro cumulabili ex art. 32 c.p.a.) così da ottenere dal giudice il pieno ripristino della lesione subita nei confronti di tutte le attività poste in essere (o colpevolmente non poste in essere) dalla p.a..

Elemento ulteriore, poi, di valorizzazione del ruolo della domanda sono stati anche sia l'espansione della giurisdizione esclusiva che ha portato nel processo amministrativo situazioni di compresenza di situazioni giuridiche soggettive diverse costringendo il giudice ad adeguare anche i suoi poteri di decisione, sia l'avvento di nuove forme di attività dell'amministrazione, soprattutto quando agisce con modelli convenzionali/privatistici, con l'intento ovvero di proporre al giudice tutte le domande che consentano di ottenere tutti i rimedi processuali provenienti anche dal sistema del codice civile e di quello di procedura civile. Dunque, a distanza di 5 anni dall'avvento del codice, l'Adunanza Plenaria è stata chiamata ad occuparsi ancora del principio della domanda e della natura del processo amministrativo²⁹. Orbene, la prima (Ad. Plen. 4/2015) ha affermato decisamente che la scelta della tutela non può essere rimessa al giudice per rispetto del principio della domanda e del rapporto fra chiesto e pronunciato (ex artt. 99 e 112 c.p.c.), ma anche di precise disposizioni del c.p.a. (artt. 29 e 34 co. 1 lett. a, secondo cui in caso di accoglimento del ricorso il giudice annulla l'atto impugnato)³⁰.

Diverse sono le cause che determinano un vizio nel processo: alcune di esse in via preliminare ed assorbente, comportano che un ricorso venga dichiarato inammissibile o

²⁹La massima istanza del giudice amministrativo in tale sede ha valutato (Ad. Plen. n. 4) se il giudice, una volta riconosciuta la fondatezza della domanda, potesse accordare alla parte vittoriosa una tutela diversa da quella chiesta (risarcitoria piuttosto che costitutiva) in quanto ritenuta (non più soddisfattiva, ma) più "congrua" alla situazione concreta; di contro, l'Ad. Plen n. 5 si è concentrata maggiormente l'ordine di esame dei motivi di ricorso.

³⁰ Tale configurazione non è preclusa dal disposto dell'art. 34, co. 3 che consente al giudice di pronunciarsi solo sull'accertamento (ai fini risarcitori) dell'illegittimità dell'atto, quando l'annullamento nel corso del giudizio non risulti più utile, perché è rimesso al ricorrente di "convertire" la domanda di annullamento in quella di accertamento, se ritiene di non avere più interesse alla caducazione dell'atto impugnato.

improcedibile. Così come è svariata la casistica delle ipotesi di assorbimento dei motivi nel processo amministrativo. Nel caso di specie, qualsiasi violazione delle norme sul procedimento amministrativo (tra le più importanti si menziona la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, art. 3 legge 241 del 1990), implica in via assorbente la nullità dell'intero procedimento. La giurisprudenza è concorde su tale assunto: *“il riscontrato vizio di incompetenza nei provvedimenti impugnati preclude al giudice, per il suo carattere assorbente, l'esame delle altre censure dedotte, che costituirebbe un giudizio anticipato sui futuri provvedimenti dell'autorità riconosciuta competente ed un vincolo anomalo all'attività dell'autorità stessa”* (T.A.R. Catania, sez. IV , 20/11/2017 , n. 2700)³¹. In questa circostanza risalta il difetto di competenza: un atto amministrativo proposto dinanzi ad un giudice che risulta incompetente preclude al giudice, per il suo carattere assorbente, l'esame delle altre censure. In tali casi, cui si faceva riferimento nell'*incipit* del paragrafo (ovvero sia nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità o infondatezza di cui all' articolo 74 c.p.a.) è la stessa legge che ammette l'assorbimento dei motivi³². Per la stessa ragione, il Consiglio di Stato nel 2018 si è pronunciato in materia di assorbimento dei motivi, qualora un capo autonomo della sentenza impugnata sia in grado di sostenere l'annullamento del provvedimento impugnato in primo grado: *“nel processo amministrativo la conferma di*

³¹Si veda T.A.R. , Catania , sez. IV , 20/11/2017 , n. 2700 .

³²Sul punto si veda T.A.R. , Perugia , sez. I , 28/11/2016 , n. 729

“Se il provvedimento impugnato è affetto da vizio di incompetenza, tale vizio ai sensi dell'art. 34 comma 2, c.p.a. ha carattere assorbente rispetto alle residue censure, dato che in tutte le situazioni di incompetenza e di carenza di proposta o di parere obbligatorio si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, anche ai sensi ex art. 34, comma 2 c.p.a., non può fare altro che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo ritenersi vincolato dalla prospettazione del ricorrente e dalla eventuale graduazione dei motivi da quest'ultimo effettuata”;

Ed ancora si veda T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. IV, 04/04/2017, n.789

Nonostante l'intervenuta abrogazione dell'art. 26, comma 2, della legge 1034/1971, deve essere confermato anche in vigenza del codice del processo amministrativo, che l'accoglimento della censura di incompetenza ha carattere assorbente, determinando l'annullamento del provvedimento impugnato e la rimessione dell'affare all'autorità competente, affinché la stessa possa provvedere; il giudice non può esaminare altri motivi di ricorso, ostandovi la previsione dell'art. 34, comma 2, del c.p.a., in forza della quale: « In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati »; infatti la libertà del difensore di graduare i motivi di ricorso da sottoporre all'attenzione del giudice non assume rilievo in caso di vizio di incompetenza, giacché lo stesso legislatore (cfr. ancora l'art. 34, comma 2, del c.p.a.), ha stabilito la necessità dell'esame preventivo del motivo riguardante il vizio di incompetenza, realizzandosi così una sorta di graduazione dei motivi prevista direttamente dalla legge, con impossibilità per la parte ricorrente di sottrarsi all'esame preventivo del vizio di incompetenza prospettato, il cui accoglimento determina di conseguenza un assorbimento ex lege delle altre doglianze.

un capo autonomo della impugnata sentenza, capace di sostenere la statuizione di annullamento del provvedimento impugnato in primo grado, consente l'assorbimento, per ragioni di economia processuale, degli ulteriori motivi di gravame”(Consiglio di Stato , sez. IV , 05/02/2018 , n. 706). Altra ipotesi di assorbimento dei motivi nel processo amministrativo è espressa nella sentenza del T.A.R. Parma laddove essa asserisce che:“nel caso in cui il provvedimento amministrativo sia sorretto da più ragioni giustificatrici, autonome fra loro, il giudice, ove ritenga infondate le censure dedotte avverso una delle autonome ragioni poste alla base dell'atto impugnato, idonea, di per sé, a sorreggere la legittimità del provvedimento stesso, ha la potestà di respingere il ricorso su tale base, con declaratoria di assorbimento delle censure dedotte contro altro capo del provvedimento, venendo meno l'interesse del ricorrente all'esame dei motivi dedotti contro tali ulteriori argomentazioni”(T.A.R. , Parma , sez. I , 05/02/2018 , n. 37). Gli ultimi due casi sono altresì applicazioni del principio di assorbimento dei motivi nel processo amministrativo per ragioni di economia processuale. Ebbene, anche l'omessa statuizione sui capi di impugnativa può essere ricondotta al fenomeno dell'assorbimento, ma costituisce violazione dell' art. 112 del codice processuale civile. Sul punto il Consiglio di Stato si è pronunciato:“In base al tipico effetto devolutivo dell'appello, da un lato, l'insufficienza del controllo giurisdizionale effettuato dal Tar e l'omessa statuizione su capi di impugnativa, nei casi in cui essa effettivamente sussista, non può essere ricondotta al fenomeno processuale dell'assorbimento, ma costituisce una vera e propria omessa pronuncia in violazione dell'art. 112 c.p.c.”(Consiglio di Stato , sez. VI , 11/07/2016 , n. 3047). Possono, inoltre, ritenersi assorbite le ulteriori censure dedotte atteso che - come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, 26 aprile 2016 n. 412, T.A.R. Lazio, sez. Latina, 23 ottobre 2015 n. 670, T.A.R. Campania, sede Napoli, sez. VII, 7 settembre 2015 n. 4367, T.A.R. Lazio, sede Roma, sez. III, 11 giugno 2015 n. 8220) - nel processo amministrativo se il provvedimento è affetto da vizio di incompetenza, tale vizio - ex art. 34 comma 2 c.p.a. - ha carattere assorbente rispetto alle residue censure. In tutte le situazioni di incompetenza e di carenza di proposta o di parere obbligatorio si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, anche ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., non può che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo ritenersi

vincolato dalla prospettazione del ricorrente e dalla eventuale graduazione dei motivi da quest'ultimo effettuata. In tale ipotesi, invero, si deve ritenere che sussistono i presupposti per disporre l'assorbimento (assorbimento per legge, per pregiudizialità necessaria e per ragioni di economia) precisati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 27 aprile 2015 n. 5. In mancanza di rituale graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, il giudice amministrativo, in base al principio dispositivo e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, è obbligato ad esaminarli tutti, tranne che non ricorrano i presupposti per disporre l'assorbimento nei casi ascrivibili alle tre tipologie precisate in motivazione (assorbimento per legge, per pregiudizialità necessaria e per ragioni di economia)³³. Per avvalorare l'importanza del tema sull'assorbimento dei motivi, è da sottolineare ancora la circostanza secondo la quale l'eventuale assorbimento dei motivi disposto dal giudice amministrativo non può prescindere dalla fondamentale necessità di preferire la soluzione che meglio soddisfa l'interesse del ricorrente. Così si esprime il Consiglio di Stato sul punto nel 2015³⁴. Sullo stesso tema, autorevole giurisprudenza asserisce che ai sensi dell'art. 101 comma 1, c.p.a., l'appello non può limitarsi a una generica riproposizione degli argomenti dedotti in primo grado e puntualmente disattesi dal giudice di prime cure, ma deve contenere specifiche censure contro i capi della sentenza gravata: in questi termini il Consiglio di Stato infatti si pronunciò: *“nel processo amministrativo i motivi del ricorso incidentale dichiarati improcedibili in primo grado non possono essere riproposti in appello con semplice memoria, atteso che la statuizione del Collegio giudicante non è assimilabile ad un omesso esame o ad una dichiarazione di assorbimento; di conseguenza, ai sensi dell'art. 101 comma 1, c.p.a., l'appello non può limitarsi a una generica riproposizione degli argomenti dedotti in primo grado, ma deve contenere specifiche censure contro i capi della sentenza gravata”*(Consiglio di Stato, sez. III, 21/07/2015, n. 3602). Infine, è importante richiamare (nell'ambito di tali questioni) il ruolo assunto dalle sentenze in forma semplificata che, come spesso

³³Si veda Consiglio di Stato, sez. V, 16/03/2016, n. 1057: in mancanza di graduazione il giudice deve esaminare tutti i motivi salvo non ricorrano i presupposti per l'assorbimento.

³⁴Si veda Consiglio di Stato, sez. V, 28/09/2015, n. 451.

“Nel processo amministrativo l'eventuale assorbimento dei motivi disposto dal giudice amministrativo non può prescindere dalla fondamentale necessità che la soluzione prescelta, anche in mancanza di espressa graduazione dei motivi, deve essere quella che meglio soddisfa l'interesse del ricorrente, perché la discrezionalità del giudice di organizzare le priorità nell'esame della materia del contendere secondo un determinato ordine logico resta pur sempre correlata all'interesse di cui la parte ricorrente chiede tutela”.

ribadito dalla dottrina, se da un lato contribuisce alla semplificazione del processo, così come auspicato dal legislatore e si inserisce nel progetto della legge delega 69 del 2009, dall'altro intacca i principi fondamentali del processo amministrativo. La grande diffusione di questa tipologia di decisioni ha suscitato alcune preoccupazioni: infatti, l'accelerazione dei tempi processuali, pur essendo in astratto funzionale a realizzare i principi del giusto processo e dell'effettività della tutela, può condurre a un risultato opposto, laddove essa sia realizzata a scapito della completezza dell'istruttoria, dell'efficace partecipazione delle parti e dello studio approfondito delle loro argomentazioni. E' doveroso sottolineare che le motivazioni della sentenza, seppur semplificate, devono contribuire a garantire una tutela piena al ricorrente: infatti, la laconicità del contenuto delle sentenze semplificate si interseca con il problema dell'assorbimento delle questioni controverse, tema particolarmente delicato nel processo amministrativo. Da un lato, la sinteticità non deve pregiudicare il carattere conformativo della sentenza amministrativa, fondamentale affinché l'accoglimento del ricorso conduca a una tutela effettiva degli interessi del ricorrente; dall'altro, la l'urgenza di definire il giudizio, approfondendo solo alcune delle questioni prospettate, ritenute risolutive, non deve compromettere l'analisi argomenti più complicati, eppur decisivi, con la conseguenza di favorire la proliferazione del contenzioso, in via autonoma o in appello.

4.Osservazioni finali

Alla luce delle considerazioni suesposte, si può chiaramente affermare che l'intento dell' Ordinamento a rendere più efficace e tempestiva la giustizia amministrativa anche attraverso il ricorso al principio dell'assorbimento dei motivi suggellato dalla citata Adunanza Plenaria, si iscrive di diritto nell'ottica di una maggiore collaborazione tra le parti processuali. E' ben evidente l'opera tesa a costruire una leale collaborazione tra giudice amministrativo, parte privata e pubblica amministrazione. Del resto, i criteri e i principi basilari della macchina amministrativa sono finalizzati a garantire "la buona amministrazione", l'efficienza delle strutture amministrative e ad assicurare una semplificazione dell' azione amministrativa. Un'analisi della tanto dibattuta questione sull'assorbimento dei motivi certamente non può prescindere dall'attento richiamo all'effettività della tutela. Tale richiamo summenzionato funge da supporto sistematico

al ragionamento svolto per risolvere la controversia. E' necessario che il giudice si ancori alla graduazione dei motivi come proposti dal ricorrente: non deve ovviamente procedere all'esame di tutti, dal momento che, accolto il motivo più satisfattivo nei termini voluti dal ricorrente, non avrebbe senso esaminare anche quelli successivi, salvo che siano riscontrati vizi relativi all'incompetenza. Difatti, in tal caso, a prescindere dall'ordine dato dal ricorrente, l' Adunanza Plenaria ha riservato una doverosa priorità tale per cui l'accoglimento di questo vizio comporta l'assorbimento degli altri (per evitare di condizionare l'amministrazione competente), anche se il principio di economia processuale ben potrebbe consentire al giudice di valutare anche gli altri vizi rubricati, in modo che l'amministrazione individuata come competente non ripeta gli errori già compiuti dall'amministrazione incompetente. Se il ricorrente non "grada" i motivi, come spesso ancora accade, il giudice resta libero di esaminarli secondo l'ordine che ritenga più logico, ma poiché resta l'obbligo di esaminarli tutti con il divieto di assorbirne alcuni, l'ordine con cui il giudice li esamina ed eventualmente li accolga o li respinga non dovrebbe avere particolare rilievo³⁵.

Esso costituisce la chiave che consente al giudice amministrativo di confrontare la propria decisione con il quadro della tutela giurisdizionale, come se l'effettività desse la misura della 'correttezza' della decisione assunta nel caso concreto. Tra l'altro, nel corso degli ultimi anni, la ricerca di una tutela effettiva rappresenta un necessario parametro di riferimento nello svolgimento della propria attività di applicazione del diritto e di elaborazione di soluzioni idonee a superare eventuali lacune normative, e non un comodo strumento attraverso il quale attribuire occasionalmente alla funzione giurisdizionale poteri più penetranti rispetto a quelli previsti dalla legge. La casistica giurisprudenziale di sentenze dei Tar d'Italia e del Consiglio di Stato che si sono pronunciati sulla questione, in effetti mostra come sia indispensabile assicurare alla parte privata una tutela fortemente ancorata ai principi che guidano lo svolgimento del processo. Una volta riammessa la pratica dell'assorbimento, ecco allora che, nel nostro

³⁵Oggi, tuttavia, che alle azioni di annullamento si sono affiancate quelle di accertamento e di condanna, l'attenzione deve mirare alla graduazione dei motivi (insita nell'azione di annullamento) alla graduazione delle domande espressive delle diverse azioni oggi consentite e dunque al cumulo delle domande (sul punto cfr. PERFETTI, *Il cumulo di azioni nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2014, p. 1277 ss.).

processo retto dal principio dispositivo, siamo in presenza della giurisdizione oggettiva, quasi a dire che il processo non servisse sempre alla tutela degli interessi individuali, ma piuttosto a quello generale del ripristino della legalità amministrativa³⁶, così che la sentenza rappresenti un deciso passo avanti verso la completa realizzazione del principio della domanda. Con la stessa logica si procede ragionando nel senso che affidare al giudice l'individuazione del vizio "più radicale", quello che più ha vulnerato la legalità dell'agire amministrativo, significa affidargli una scelta (discrezionale) anche se ciò dipende dalla mancanza di scelta del ricorrente: la tutela della legalità, supremo interesse dell'ordinamento, pertanto, finisce per dipendere da un uso non congruo della domanda giudiziale. All'uopo, si rammenti chela tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive, contenuto sia del processo civile che di quello amministrativo, "è regolata su basi pubblicistiche"³⁷.

Ciò giustifica un ruolo attivo del giudice nel processo, anche se fondato sull'iniziativa delle parti e sull'imparzialità del giudice³⁸, ma esclusivamente per garantire che lo strumento processuale sia avviato da chi ne abbia titolo e necessità (legittimazione e interesse), e sia avviato nel rispetto dei termini e con le modalità stabilite dalla legge, davanti al giudice dotato dei poteri per decidere (giurisdizione), a tutela della sicurezza di situazioni giuridiche soggettive effettivamente protette. Le parti debbono essere messe in grado di discutere anche l'esercizio degli stessi poteri d'ufficio, come ci ricorda l'art. 73, co. 2 c.p.a. che impone al giudice di segnalare alle parti l'intento di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio³⁹.

³⁷Cfr. COLESANTI, *Eccezione* (dir. proc. civ.) voce, EdD. XIV Mi 1965 p. 197.

³⁸Cfr. DE GIORGI, *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in *Annuario AIPDA* 2012, p. 9 e ss. spec. 20 ss.

³⁹In tal senso, analogamente a quanto disciplinato dagli artt. 183, 4° co. e 101, 2° co. c.p.c., a tutela del diritto di difesa e dal contraddittorio, principali espressioni del giusto processo oggi costituzionalizzato nell'art. 111 della Costituzione.

