

Note minime sul riparto di giurisdizione e sulla tutela giurisdizionale in materia di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti

GIULIANO GRÜNER

SOMMARIO: 1. Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti nell'assetto immediatamente anteriore al c.p.a. - 2. Il c.p.a. e le esigenze di concentrazione e di effettività della tutela giurisdizionale. - 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 27 giugno 2012. - 4. *Segue*: rilievi critici. - 5. Ulteriori considerazioni intorno al riparto di giurisdizione sulle controversie relative alle sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti. - 6. La tutela giurisdizionale offerta dal giudice amministrativo contro le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti e la sua non minore pienezza ed effettività rispetto a quella offerta dal giudice ordinario. - 7. Conclusioni.

1. *Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti nell'assetto immediatamente anteriore al c.p.a.*

Nell'assetto normativo immediatamente previgente rispetto al c.p.a., il riparto di giurisdizione in ordine alle controversie aventi ad oggetto le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti presentava dei risvolti alquanto singolari¹.

Da un lato, infatti, sussisteva la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, prevista da varie leggi di settore, con riferimento alle sanzioni irrogate dalla generalità delle autorità amministrative indipendenti², e tale giurisdizione veniva ritenuta anche di merito nei soli casi³ in cui la norma attributiva di essa operasse rinvio all'art. 23 della l. n. 689 del 1981⁴, ma non negli altri casi⁵.

¹ Al tema delle autorità amministrative indipendenti è stata dedicata dalla dottrina amministrativa italiana una quantità di studi pressoché sterminata. In questa sede, quindi, appare sufficiente rinviare, per tutti, in ordine all'inquadramento delle problematiche teoriche di fondo che queste figure soggettive pongono, ai vari saggi di N. LONGOBARDI raccolti in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009, *passim*.

² Cfr., in particolare: l'art. 33, comma 1, della l. n. 287 del 1990, con riferimento all'Agcm; l'art. 2, comma 25, della l. n. 481 del 1995, con riferimento all'Aeeg; l'art. 1, commi 26 e 27, della l. n. 249 del 1997, con riferimento all'Agcom, e poi, con riferimento alla stessa Autorità, l'art. 9 del d.lgs. n. 259 del 2003 (che estendeva tale giurisdizione anche alle sanzioni irrogate dal competente Ministero); l'art. 326, comma 7, del d.lgs. n. 309 del 2005, con riferimento all'Isvap (ora Ivass, a seguito dell'art. 13 del d.l. n. 95 del 2012); l'art. 24, comma 5, della l. n. 262 del 2005, con riferimento alla Covip; l'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, con riferimento all'Avcp.

Anche la letteratura scientifica in tema di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti è molto vasta; pertanto, oltre alla dottrina che verrà citata *infra*, cfr., per tutti, i contributi di vari Autori raccolti in *Il potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti*, a cura di M. Allena e S. Cimini, in corso di pubblicazione nella sezione *Approfondimenti* della rivista *Diritto dell'economia*, reperibile al sito web www.mucchieditore.it.

³ Ad esempio, quello previsto dall'art. 33 della l. n. 287 del 1990.

⁴ Ora abrogato dal d.lgs. n. 150 del 2011, ma sostanzialmente riprodotto dal suo art. 6

⁵ Come, ad esempio, quello previsto dall'art. 27, comma 13, del d.lgs. n. 206 del 2005. In casi come questo, si riteneva che il giudice amministrativo potesse solo annullare la sanzione illegittima, ferma restando la sua eventuale rideterminazione da parte dell'autorità competente.

Dall'altro lato, invece, permanevano talune significative eccezioni, rappresentate⁶ dalle sanzioni applicate dalla Banca d'Italia e dalla Consob, le cui controversie erano rimesse alla giurisdizione del giudice ordinario, ed in particolare alla cognizione delle corti d'appello⁷.

Mentre – si badi – rimanevano pur sempre attratte alla giurisdizione (generale di legittimità) del giudice amministrativo le controversie concernenti le attività di vigilanza di competenza della Banca d'Italia e della Consob.

2. *Il c.p.a. e le esigenze di concentrazione e di effettività della tutela giurisdizionale.*

L'art. 133, comma 1, lett. l), del c.p.a., nell'intento – previsto dall'art. 44, comma 1, della legge di delega n. 69 del 2009 – di determinare un riassetto del processo amministrativo, assicurando la concentrazione delle tutele e riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni, ha rimesso alla giurisdizione esclusiva di questo stesso giudice tutte le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori⁸, adottati non solo dalle autorità indipendenti rispetto alle quali tale giurisdizione era già prevista, ma anche dalla Banca d'Italia e dalla Consob⁹.

L'art. 134, comma 1, lett. c), del c.p.a. ha poi qualificato come giurisdizione di merito del giudice amministrativo quella concernente le controversie relative alle sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione di questo stesso giudice, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti.

Questa scelta è stata salutata con favore dalla dottrina pressoché unanime¹⁰, perché, da un lato, aveva ripristinato una coerenza sistematica in materia, sopperendo alla sempre più avvertita esigenza di concentrazione delle tutele giurisdizionali, e, dall'altro, era mossa dalla evidente volontà di offrire, proprio mediante la previsione di una giurisdizione di merito, una tutela giurisdizionale davvero piena ed effettiva contro le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti, in modo da configurare il giudice amministrativo come il giudice unico e “naturale” del grande contenzioso econo-

⁶ Oltre che dai provvedimenti, anche sanzionatori, adottati dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali, le cui controversie, in ragione di una supposta peculiarità delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte, erano tradizionalmente, e sono tutt'ora, attribuite alla cognizione del giudice ordinario (cfr. l'art. 152 del d.lgs. n. 196 del 2003).

⁷ Che potevano essere adite mediante un procedimento in opposizione, a norma, rispettivamente, dell'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993 e degli artt. 195, commi da 4 a 8, 196, e 187-*septies*, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998 (ed in seguito anche a norma dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003 e dell'art. 24, comma 5, della l. n. 262 del 2005).

⁸ Esclusi solo quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati.

⁹ Nonché dagli organismi di cui agli articoli 112-*bis*, 113 e 128-*duodecies* del decreto legislativo n. 385 del 1993, e dalla Civit.

¹⁰ Cfr., ad esempio, M. FRATINI, G. GASPARRI e A. GYLLONCO, *La giurisdizione sulle sanzioni della Consob*, in *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, a cura di M. Fratini, Padova, 2011, 463 ss.

mico¹¹, o – per meglio dire – dei fondamentali aspetti dell’attuale diritto pubblico dell’economia.

3. *La sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 27 giugno 2012.*

Senonché, sul punto è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 27 giugno 2012, n. 162¹², la quale, ad esito di un giudizio incidentale promosso dalla Corte d’Appello di Torino con ordinanza del 25 marzo 2011, ha dichiarato l’incostituzionalità, tra l’altro, delle richiamate disposizioni del c.p.a. che avevano rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob, ritenendole affette da eccesso di delega.

La Corte, in particolare, dopo aver qualificato la delega *ex art. 44* della l. n. 69 del 2009 come delega per il riordino o il riassetto di settori normativi – e dopo aver precisato che, proprio per questo, il legislatore delegato era vincolato a limiti rigorosi nell’esercizio di poteri innovativi della normazione vigente –, ha affermato che lo stesso legislatore delegato, nel momento in cui avesse deciso di intervenire in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, avrebbe dovuto tener conto della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori nell’assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto previsto dallo stesso art. 44, comma 1, della l. n. 69 del 2009.

Ma – ad avviso della Consulta – ciò il legislatore delegato non avrebbe fatto, in quanto «[l]a Corte di cassazione ha [...] sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla Consob ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all’autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell’eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso, *Id.*, 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383)»¹³.

¹¹ Si riprendono le parole di G. NAPOLITANO, *Il grande contenzioso economico nella codificazione del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 677 ss.

¹² Sulla quale, oltre alla dottrina citata *infra*, cfr. A. SCOGNAMIGLIO, *La giurisdizione sui provvedimenti sanzionatori della Consob*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2013, 254 ss. ed A. CERRATO, *La “reviviscenza” della competenza giurisdizionale del giudice ordinario nell’opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob*, in *Giur. it.*, 2013, 1348 ss.

¹³ «Anche il Consiglio di Stato» – prosegue la sentenza della Corte costituzionale – «ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla Consob, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell’insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell’art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), c. 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati [...] dalla Commissione nazionale per la società e la borsa” (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all’intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all’impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla Consob

Ad avviso del Giudice delle leggi, dunque, «la citata giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della Consob sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla Consob, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.».

La conseguenza, dunque, è che – ad oggi – delle sanzioni irrogate dalla Consob tornano ad occuparsi i giudici ordinari, ed in particolare le corti d'appello, giacché, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, che ha colpito anche l'intero articolo 4, comma 1, n. 19, dell'allegato n. 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui aveva abrogato le disposizioni del d.lgs. n. 58 del 1998 che attribuivano alle corti d'appello la cognizione delle controversie relative alle sanzioni applicate dalla Consob, queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, ad avviso della Corte costituzionale tornano ad avere applicazione.

Rimane aperto, peraltro, il problema della giurisdizione sulle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia, giacché la Consulta, che pure – come noto – avrebbe potuto dichiarare la illegittimità costituzionale (conseguenziale) della norma del c.p.a. (che è la medesima) che attribuisce alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo le relative controversie, non lo ha fatto¹⁴.

4. Segue: *rilievi critici*.

La richiamata sentenza della Corte costituzionale non appare condivisibile. Premesso, infatti, che – a norma della legge di delega – era ben possibile per il legislatore delegato intervenire anche sul riparto di giurisdizione, purché si fosse attenuto al “criterio direttivo” di osservare la giurisprudenza della Corte costituzionale e delle altre giurisdizioni superiori formatasi in materia, tale arresto del Giudice delle leggi, da un lato, ha inteso attribuire alle tre menzionate sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione¹⁵ una sorta di valenza dirimente in materia che in realtà non possiedono, e, dall'altro lato, non sembra aver tenuto nella minima considerazione la

(Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; cfr. in precedenza, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148)».

¹⁴ Peraltro, il Tar del Lazio, con ordinanza della Sez. III, n. 6469 del 16 luglio 2012, ha sollevato la relativa questione di legittimità costituzionale.

¹⁵ Si tratta, lo si ripete, di Cass., Sez. Un., 22 luglio 2004, n. 13703, 11 febbraio 2003, n. 1992 e 11 luglio 2001, n. 9383.

giurisprudenza in materia del Consiglio di Stato¹⁶ e – soprattutto – quella della stessa Corte costituzionale¹⁷, alla luce delle quali, invece, ben si sarebbe potuta giustificare la scelta effettuata dal Governo in sede di redazione del c.p.a.

Sotto il primo profilo, occorre evidenziare che, diversamente da quanto sembrerebbe emergere dalla sentenza della Corte costituzionale, le tre pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione avevano – sì – riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie relative alle sanzioni irrogate dalla Consob, ma – e qui sta il punto – lo avevano fatto non solo e non tanto in applicazione di principi, quanto, piuttosto, in applicazione di specifiche disposizioni legislative.

In tutte e tre le occasioni, infatti, la Suprema Corte era stata chiamata a stabilire se gli artt. 145 e 146 del d.lgs. n. 58 del 1998, che attribuivano per l'appunto la giurisdizione in materia di sanzioni irrogate dalla Consob al giudice ordinario, fossero stati o meno implicitamente abrogati dal (temporalmente successivo) art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, il quale rimetteva – come è noto – alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di servizi pubblici, ivi comprese, tra le altre, quelle «afferenti al mercato mobiliare» (nella formulazione anteriore alla l. n. 205 del 2000) e (nella formulazione successiva a tale legge) quelle «afferenti alla vigilanza sul mercato mobiliare».

Ebbene, la Cassazione escludesse l'abrogazione tacita in virtù del principio per cui *lex generalis posterior* (per l'appunto, l'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, nelle sue varie formulazioni) *non abrogat speciales priori* (per l'appunto, gli artt. 195 e 196 del d.lgs. n. 58 del 1998): quindi, la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie relative alle sanzioni irrogate dalla Consob non era stata affermata sulla base di principi, ma soltanto sulla base di un raffronto fra norme puntuali (o, meglio, della loro successione nel tempo)¹⁸.

Ma – si badi – anche nelle parti in cui le tre sentenze delle Sezioni Unite avevano affermato la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob argomentando dalla considerazione per cui esse (il riferimento, in realtà, era alle sole sanzioni interdittive) «debbono essere applicate sulla base della gravità della viola-

¹⁶ Cfr., ad esempio, Cons. St., Sez. VI, 29 dicembre 2010, n. 9575 e Cons. St., Sez. VI, 3 maggio 2010, n. 2507, le quali – con riferimento, rispettivamente, al potere sanzionatorio dell'Agcm e dell'Aeeg, nella sostanza analogo a quello della Consob – ne hanno affermato la natura discrezionale.

¹⁷ Sulla quale cfr. *infra*.

¹⁸ La questione si era posta, peraltro, perché il Consiglio di Stato, con sentenza della Sez. VI, 13 maggio 2003, n. 2533, non richiamata dalla sentenza della Corte costituzionale, aveva ritenuto che l'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, nella parte in cui attribuiva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla vigilanza sul credito, avesse implicitamente abrogato l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993 – che, come è noto, disciplina le sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia in maniera del tutto analoga, anzi identica, rispetto alle sanzioni irrogate dalla Consob –, rimettendo le relative controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto ritenute ricomprese, per l'appunto, nella (più ampia) nozione di «vigilanza sul credito»: «[L]'attività sanzionatoria è intimamente connessa all'attività di vigilanza, posto che costituisce null'altro che il momento di effettività di tale attività, volta ad assicurare, nel superiore interesse pubblico, il corretto esercizio delle funzioni bancarie e creditizie da parte dei soggetti preposti». Ad identiche conclusioni, sempre con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Consob, era pervenuta anche la Corte d'Appello di Napoli, con sentenza della sez. I, 5 luglio 2001.

zione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa», e, quindi, facendo applicazione – almeno sembrerebbe – di principi, queste stesse sentenze non appaiono affatto risolutive.

Ciò in quanto le stesse Sezioni Unite della Cassazione, in successive occasioni (successive non solo alle tre richiamate sentenze relative alla Consob, ma anche alle sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006), avevano affermato, rispetto alle controversie relative alle sanzioni irrogate dal Ministero delle attività produttive, su proposta dell'Isvap, ai sensi dell'art. 6 della l. n. 57 del 2001¹⁹ – sanzioni le quali, come è noto, risultano strutturalmente e funzionalmente identiche a quelle irrogate dalla Consob (nonché dalla Banca d'Italia) –, principi diametralmente opposti.

Ad esempio, ad avviso di Cass., Sez. Un., 29 novembre 2007, n. 24816, la devoluzione di tali controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «è del tutto coerente, e lo stesso giudice delle leggi l'ha ribadito con la sentenza n. 191 del 2006, laddove individua nel manifestarsi del momento autoritativo dell'attività della P.A. – che è, appunto, immanente nell'esercizio dei poteri di controllo e sanzionatori propri all'attività di vigilanza, come già riconosciuto da queste SS.UU., tra l'altro, nella sentenza 2.5.03 n. 6719 (precedenti conformi ivi) – il *discrimen* tra la legittima attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo pur in presenza di diritti soggettivi e l'illegittima sottrazione della giurisdizione stessa al giudice ordinario. Il detto momento autoritativo va, infatti, riconosciuto [...], non solo nell'accertamento della sussistenza dell'illecito, nell'identificazione dell'autore e del responsabile di esso, nell'applicazione della relativa sanzione – *id est* nell'attività consequenzialmente correlata all'esercizio della funzione di controllo e disciplina sull'attività assicurativa, che si traduce nella formazione, tra l'altro ma non soltanto, del titolo per la percezione della somma corrispondente alla sanzione applicata – ma anche nella determinazione della misura della sanzione, che, pur prestabilita *ex lege* nel tipo e nei due estremi quantitativi, rimane, non di meno, rimessa, per ciascun caso concreto, all'ampia discrezionalità della p.a. nella scelta tra il minimo ed il massimo edittali in ragione della gravità dell'illecito e delle altre circostanze suscettibili d'esser valutate a tal fine (cfr. art. 133 c.p.), e parimenti con riguardo alla determinazione della misura degli accessori, in relazione alle altre circostanze che le varie disposizioni specificamente indicano come tali da influirvi; ed, inoltre, nella consequenziale adozione – ove ne ricorrano i presupposti, ravvisabili nella pluralità delle violazioni per le quali è irrogata la sanzione pecuniaria – del provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa, provvedimento che non rappresenta una sanzione accessoria, in quanto tale ricorribile al giudice ordinario ove fosse applicabile la l. n. 689 del 1981, ma un provvedimento amministrativo di natura ablativa, incidente su interessi legittimi ed

¹⁹ Ora abrogato dall'art. 354 del d.lgs. n. 209 del 2005, ma sostanzialmente riprodotto dall'art. 326, comma 7, dello stesso decreto legislativo.

impugnabile, pertanto, esclusivamente in sede di giudizio amministrativo di legittimità»²⁰.

Come si vede, si tratta di principi, relativi ad una materia in tutto e per tutto analoga a quella delle sanzioni irrogate dalla Consob, diametralmente opposti rispetto a quelli affermati dalle tre sentenze della Cassazione richiamate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012, i quali ben avrebbero potuto giustificare la scelta del c.p.a. di attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla sanzioni irrogate dalla Consob. Ma – e ciò lascia alquanto perplessi – la stessa sentenza del Giudice delle leggi non ha tenuto nella minima considerazione l’arresto delle Sezioni Unite della Cassazione da ultimo citato.

Occorre evidenziare, ancora, così passando al secondo profilo rilevato sopra, che la sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012 ha, invece inespugnabilmente, pretermesso di richiamare anche la sentenza n. 49 del 1999 della stessa Corte costituzionale, la quale, pronunciandosi sulle sanzioni previste, in materia bancaria, dall’art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 – le quali, lo si ripete, risultano strutturalmente e funzionalmente identiche alle sanzioni irrogate dalla Consob –, aveva esplicitamente affermato «la particolarità della materia, direttamente inerente alla vigilanza sul corretto esercizio dell’attività da parte degli enti autorizzati allo svolgimento dell’attività bancaria».

Come si vede, sono le stesse parole che, in base alla successiva sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, giustificano (e – anzi – in qualche modo impongono) la ricorrenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, perché, da un lato, la materia sanzionatoria in esame è, per l’appunto, “particolare”, e, dall’altro, essendo essa direttamente inerente alla vigilanza, la quale ultima ha indubbiamente e pacificamente natura autoritativa, dà luogo ad un intreccio inestricabile di diritti soggettivi ed interessi legittimi (con prevalenza, anzi, di questi ultimi sui primi).

Sono queste le ragioni che inducono a ritenere non condivisibile la sentenza n. 162 del 2012 della Corte costituzionale, non soltanto per la grave incoerenza ed a-sistematicità cui essa ha dato luogo, anche per quanto riguarda l’artificiosa distinzione tra attività di vigilanza (le cui controversie rimangono attratte alla giurisdizione del giudice amministrativo) e attività sanzionatoria svolte dalla Consob²¹, ma anche – ed, anzi, soprattutto – per le argomentazioni che la sorreggono.

Ad ogni modo, tale sentenza ha dichiarato incostituzionali le norme del c.p.a. che attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob soltanto per eccesso di delega, non pronunciandosi sugli altri profili di illegittimità costituzionale – questi, invece, tutti di merito – sollevati dalla richiamata or-

²⁰ Ma cfr., nello stesso senso, Cass., Sez. Un., 9 novembre 2009, n. 23667, la quale, con riferimento all’atto sanzionatorio dell’Agcm, parla di «espressione della funzione pubblica, adottato nell’esercizio di un potere di supremazia [...] nell’ambito di un rapporto giuridico caratterizzato (non dalla posizione di parità dei soggetti, secondo lo schema privatistico diritti-doveri, ma) da una relazione asimmetrica sintetizzata nella formula potere-soggezione».

²¹ Su questo aspetto si appuntano, in particolare, le condivisibili considerazioni critiche svolte da A. POLICE ed A. DAIDONE, *Il conflitto in tema di giurisdizione sulle sanzioni della Consob ed i limiti della Corte costituzionale come giudice del riparto*, in *Giur. it.*, 2013, 684 ss.

dinanza della Corte d'Appello di Torino. Occorre chiedersi, dunque, se tali ultimi profili siano fondati, anche per valutare la legittimità di una eventuale, futura scelta del legislatore che decidesse di (ri)attribuire le controversie in esame alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. *Ulteriori considerazioni intorno al riparto di giurisdizione sulle controversie relative alle sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti*

Innanzitutto, appare opportuno esaminare il profilo delle situazioni giuridiche soggettive che vengono in considerazione nell'ambito delle fattispecie sanzionatorie in esame. Secondo i sostenitori della giurisdizione del giudice ordinario, si tratterebbe di meri doveri (in capo alle autorità amministrative indipendenti) contrapposti a diritti soggettivi pieni e perfetti (in capo ai destinatari delle sanzioni amministrative: in particolare, il diritto soggettivo a non essere sanzionati se non nei casi e nei modi puntualmente previsti dalla legge). Ciò lo si desume dal carattere asseritamente vincolato delle sanzioni amministrative in questione, le quali, non implicando profili di discrezionalità amministrativa (intesa alla stregua di ponderazione comparativa di interessi), non sarebbero espressione di un potere autoritativo in senso tecnico²².

Ma – fermo restando che, in linea generale, sul piano teorico e dogmatico, appare tutt'altro che pacifica l'equazione “attività amministrativa vincolata - diritti soggettivi”²³ – si è visto che le Sezioni Unite della Cassa-

²² In argomento cfr., tra gli altri, sia in termini generali, sia con specifico riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, R. VILLATA, *Problemi di tutela giurisdizionale nei confronti delle sanzioni amministrative pecuniarie*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 388 ss.; S. MENCHINI, *Processo amministrativo e tutele giurisdizionali differenziate*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 921 ss.; G. SCARSELLI, *La tutela dei diritti dinanzi alle autorità garanti*, Milano, 2000, 269 ss.; A. TRAVI, *La giurisdizione amministrativa per le sanzioni pecuniarie previste dal testo unico sulle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2002, 379 ss. (e, più in generale, ID., *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, 114 ss., nonché C.E. PALIERO ed A. TRAVI, *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, XLI, Milano, 1989, 345 ss.); M. NEGRI, *Giurisdizione e amministrazione nella tutela della concorrenza*, Torino, 2006, 177 ss. Più di recente, anche W. TROISE MANGONI, *Il potere sanzionatorio della Consob. Profili procedurali e strumentali rispetto alla funzione regolatoria*, Milano, 2012, 180, ritiene di «non vole[r] porre in discussione l'assunto relativo alla natura vincolata del potere sanzionatorio».

²³ Sul punto, come è noto, la riflessione scientifica è sostanzialmente ferma alle contrapposte tesi di A. ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 3 ss., secondo il quale «solo l'atto discrezionale è atto di autorità, è emanato nell'esercizio di un potere di supremazia, dove tali concetti si identificano con la possibilità conferita dall'ordinamento ad un soggetto di dettare unilateralmente disposizioni vincolanti onde curare l'interesse pubblico di cui è portatore; mentre gli atti vincolati non sono autoritativi perché sono soltanto applicazione di una disciplina esterna, e dunque di proprio non impongono nulla», e di F.G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 2005, 1 ss., secondo il quale «l'atto dell'amministrazione, anche se la disciplina degli interessi è interamente contenuta nella legge (come nel caso di attività vincolata), può rimanere (e, secondo il nostro sistema positivo, resta) atto indispensabile per la costituzione dell'effetto, ossia indispensabile a ciò che la disciplina degli interessi diventi giuridicamente vincolante», con la conseguenza per cui «anche quando manchi qualsiasi discrezionalità, può restare (e positivamente resta) attribuito all'amministrazione il potere costitutivo, senza il cui esercizio l'effetto, benché interamente disciplinato (o raffigurato) dalla legge (o anche da altro precedente atto amministrativo), non si produce».

Per quanto riguarda, invece, l'attuale giurisprudenza, sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, sembra regnare l'incertezza più totale, giacché, a fronte di indirizzi che, in base a

zione, nei citati precedenti del 2007 e del 2009, hanno affermato principi diametralmente opposti, e tale affermazione, invero, risulta condivisibile.

Per esplicitarne il perché, appare sufficiente richiamare, con specifico riferimento alle controversie relative alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Consob, le argomentazioni contenute in una recente sentenza del Tar del Lazio²⁴, la quale ha ritenuto manifestamente infondate le medesime questioni di legittimità costituzionale del c.p.a. ritenute invece fondate dalla Corte d'Appello di Torino: «Peraltro, la sanzione non è quantificata “a monte”, ma deve essere determinata “a valle” [...], sicché, nello stabilire la sua misura, l'Autorità compie una ponderazione di interessi pubblici e privati, finalizzata alla scelta della sanzione quantitativamente più proporzionata, che costituisce esercizio di discrezionalità amministrativa. Infatti, ai sensi dell'art. 11 l. 689/1981, nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche, vale a dire che l'Autorità amministrativa procedente deve effettuare una valutazione ed una ponderazione non solo degli interessi pubblici, evidentemente afferenti alla gravità della violazione ed all'opera svolta dall'agente per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione, ma anche agli interessi privati, connessi soprattutto alle condizioni economiche del trasgressore».

Senza considerare, poi, che nelle fattispecie in esame non vengono in considerazione illeciti elementari e banali come quelli previsti dal codice della strada, in relazione ai quali può anche giustificarsi, per evidenti ragioni di opportunità pratica, la giurisdizione del giudice ordinario (e non a caso si tratta del giudice di pace), ma, come riconosce la medesima sentenza del Tar del Lazio in esame, «il procedimento in esito al quale l'Autorità procedente infligge la sanzione amministrativa pecuniaria è caratterizzato dalla c.d. discrezionalità tecnica, vale a dire che postula l'accertamento di un fatto complesso, *id est* il compimento dell'illecito, sulla base di parametri tecnici non certi ma opinabili, per cui costituisce senz'altro esercizio autoritativo di un pubblico potere, a fronte del quale come detto sussiste la posizione di interesse legittimo, perché la sanzione è irrogata all'esito dell'accertamento dell'illecito amministrativo e, quindi, dell'esercizio del potere di vigilanza».

Dunque, appare condivisibile l'esito cui tale sentenza del Tar del Lazio era pervenuta: «Il Collegio, anzi, ritiene che [...] la posizione giuridica dedotta in giudizio [...] abbia natura di interesse legittimo e non di diritto soggettivo e che, quindi, la controversia rientrerebbe comunque nella giuri-

diverse argomentazioni, predicano, rispettivamente, la natura (sempre) autoritativa e (sempre) non autoritativa dei provvedimenti vincolati, permane un terzo orientamento – già criticato da entrambi gli Autori citati in questa nota – che distingue tra atti vincolati previsti da norme che mirerebbero a tutelare in via primaria e diretta l'interesse pubblico, i quali avrebbero natura autoritativa, e atti vincolati previsti da norme che mirerebbero a tutelare in via primaria e diretta l'interesse dei soggetti amministrati, i quali avrebbero natura non autoritativa. Per un approfondimento di questi aspetti, nonché per un tentativo di riaffermazione della natura autoritativa degli atti vincolati, si consente rinviare a G. GRÜNER, *Il principio di esecutorietà del provvedimento amministrativo*, Napoli, 2012, 23 ss., 75 ss. e 365 ss.

²⁴ Tar Lazio, Sede di Roma, Sez. I, 27 dicembre 2011, n. 10220.

sdizione amministrativa generale di legittimità, dovendosi nutrire invece dubbi sulla compatibilità costituzionale della precedente norma attributiva della giurisdizione in materia al giudice ordinario».

Così come, sul versante della dottrina, appare condivisibile l'esito al quale di recente è pervenuta una schietta analisi, tesa a confutare le varie tesi che tradizionalmente affermano il (presunto) carattere (non discrezionale e perciò) non autoritativo del potere amministrativo sanzionatorio, con particolare riferimento a quello rimesso alle autorità amministrative indipendenti: «Ammettere che una discrezionalità amministrativa in senso proprio e pieno sia qui in questione consente in effetti di superare la singolare visione per cui la funzione sanzionatoria sarebbe in qualche modo paritetica, e quindi di naturale spettanza del giudice ordinario. Sembra vero il contrario: è proprio nelle sanzioni amministrative che, con particolare nettezza, si manifesta un potere amministrativo riduttivo della sfera giuridica del destinatario. Se il nostro sistema (art. 103 Cost.) vede, in via generale, riconosciuto un ruolo del tutto prevalente (se non esclusivo) al giudice amministrativo ove un simile potere sia in gioco, tale giudice dovrebbe coerentemente avere, almeno di norma, competenza anche in materia di sanzioni»²⁵.

Ma, anche indipendentemente dalla natura discrezionale o meno delle sanzioni amministrative, non può che ribadirsi la piena correttezza, sia in termini generali, sia con riferimento alla specifica tematica qui in esame, delle ultime acquisizioni della dottrina amministrativistica in tema di riparto di giurisdizione, secondo le quali – al di là delle note ed insolubili ambiguità, se non della vera e propria contraddizione in termini, dei rapporti tra l'art. 103, comma 1, e l'art. 113, comma 1, Cost., da un lato, e, dall'altro, l'art. 113, comma 3, Cost. (che riproducono, *mutatis mutandis*, la stessa irrimediabile antinomia tra l'impianto di fondo della legge abolitiva del contenzioso amministrativo e quello della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato) – un sistema dualistico di giurisdizione (quale incontrovertibilmente è quello italiano) ha senso che esista, non solo dal punto di vista logico ma anche dal punto di vista pratico, soltanto se al giudice amministrativo vengano attribuite controversie che siano “ontologicamente” diverse rispetto a quelle rimesse al giudice ordinario, vale a dire controversie non di diritto privato (nelle quali si fa questione di ragioni proprietarie, di adempimento o di inadempimento contrattuale, di puri diritti patrimoniali, ecc.), ma di diritto pubblico, rispetto alle quali, cioè, le amministrazioni pubbliche intervengono nell'esercizio precipuo delle loro funzioni istituzionali²⁶. Ed, invero, sarebbe semplicemente surreale voler qualificare di diritto

²⁵ Così F. GOISIS, *Discrezionalità ed autoritatività nelle sanzioni amministrative pecuniarie, tra tradizionali preoccupazioni di sistema e nuove prospettive di diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 79 ss., al quale si rinvia anche per un'ampia ed approfondita analisi critica della principale dottrina e giurisprudenza (anche europea) in materia.

²⁶ Nel testo ci si riferisce al lavoro monografico di M. MAZZAMUTO, *Il riparto di giurisdizione. Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Napoli, 2008, *passim*, e, in particolare, 22 ss., 96 ss., 216 ss. e 255 ss., al quale si rinvia anche per una ampia analisi critica – in questa sede semplicemente impossibile – della principale dottrina amministrativistica post-costituzionale in ordine all'interpretazione dei rapporti tra i richiamati articoli della Costituzione, nonché dei rapporti tra legge abolitiva del contenzioso amministrativo e legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato (tra gli altri, M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, 1964, ora in *Scritti*, V, Milano, 2004, 294 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica*

privato le controversie concernenti le sanzioni pecuniarie irrogate dalle autorità amministrative indipendenti²⁷.

Infine, anche volendo seguire l'approccio della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di riparto di giurisdizione, le conclusioni cui dovrebbe addivenirsi non potrebbero essere diverse. Posto, infatti, che la giurisdizione amministrativa (non solo quella generale di legittimità, ma anche quella esclusiva) presuppone che l'amministrazione intervenga nelle relative controversie in qualità di «*amministrazione-autorità [...] esercitando il suo potere autoritativo*»²⁸, e posto che il giudice amministrativo è stato espressamente riconosciuto come il «*giudice naturale dell'esercizio della funzione pubblica*»²⁹, appare oltremodo evidente, al di là di qualsivoglia disquisizione teorica sul punto, che sia il profilo autoritativo, sia il (connesso ed indissolubile) profilo funzionale, sono di gran lunga più presenti e più pregnanti nel momento in cui l'amministrazione – ad esempio la Consob – irroga una sanzione amministrativa pecuniaria, che non nel momento in cui la stessa amministrazione – si pensi sempre alla Consob – aggiudichi un contratto di appalto: ma, allora, se ciò è così, davvero non riesce razionalmente a comprendersi perché mai in quest'ultimo caso sussiste del tutto pa-

amministrazione, Milano, 1964, *passim*; V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano, 1966, *passim*; F. BENVENUTI, *Giustizia amministrativa*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 599 ss.; M.S. GIANNINI e A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 293 ss.; A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975, *passim*; V. CERULLI IRELLI, *Il problema del riparto delle giurisdizioni. Premesse allo studio del sistema vigente*, Pescara, 1979; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, *passim*; F.G. COCA, *Contributo alla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990, *passim*).

Alla tesi in esame potrebbe muoversi una obiezione: quella per cui, così come è difficile individuare il *proprium* dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, in modo da poter distinguere con sicurezza gli uni dagli altri, allo stesso modo potrebbe essere non agevole individuare il *proprium* delle controversie di diritto privato e di diritto pubblico, cosicché potrebbe risultare difficile distinguere con sicurezza anche le une dalle altre. Ma, in realtà, tale obiezione non coglierebbe nel segno, perché – al di là di taluni, ma assai più circoscritti, casi “limite” e “di confine”, che comunque inevitabilmente permarranno – le controversie di diritto pubblico potrebbero agevolmente individuarsi, in linea generale, in quelle controversie rispetto alle quali, cumulativamente: a) è parte una pubblica amministrazione; b) *in termini astratti*, non potrebbero essere parti *soltanto* soggetti privati.

Questa stessa impostazione, infine, dovrebbe valere anche a superare un altro tradizionale – ed alquanto “incerto” ed opinabile – criterio di riparto della giurisdizione in tema di sanzioni amministrative, quello, cioè, che distingue tra sanzioni ripristinatorie, le quali, data la loro funzione di cura in concreto degli interessi pubblici, determinerebbero la giurisdizione del giudice amministrativo, e sanzioni “punitive”, le quali, dato il loro carattere meramente “retributivo”, determinerebbero la giurisdizione del giudice ordinario. Sul punto cfr., in termini generali, E. CASETTA, *Sanzione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, par. 9.

²⁷ Appare condivisibile, dunque, quella parte della dottrina amministrativistica che afferma, seppur con approcci piuttosto differenti gli uni dagli altri, la necessaria ricorrenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: cfr., tra gli altri, G. VERDE, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale*, in *Dir. porc. amm.*, 1998, 739 ss.; E. BANI, *Il potere sanzionatorio delle autorità indipendenti*, Torino, 2000, 192 ss.; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2002, 219 ss.; F. MERUSI, *Giustizia amministrativa ed autorità indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2003, 181 ss.; A. PAJNO, *Il giudice delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 646 ss.; R. TITOMANLIO, *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007, 474 ss.

²⁸ Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204.

²⁹ Corte cost., 11 maggio 2006, n. 191 del 2006 e 27 aprile 2007, n. 140.

cificamente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mentre nel primo caso dovrebbe sussistere la giurisdizione del giudice ordinario³⁰.

6. *La tutela giurisdizionale offerta dal giudice amministrativo contro le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti e la sua non minore pienezza ed effettività rispetto a quella offerta dal giudice ordinario.*

Per quanto concerne, poi, le tecniche di tutela adottate dai due diversi ordini giurisdizionali, anche a tale riguardo occorre sciogliere un equivoco, relativo ad alcune posizioni, talvolta ancora tralattivamente assunte, le quali, ammesso e non concesso che potessero essere condivisibili, da un mero punto di vista “pratico-fattuale”, a fronte di un originario (ed assai noto) atteggiamento di (eccessivo) *self-restraint* serbato dal giudice amministrativo nei confronti delle autorità amministrative indipendenti, oggi – tanto più a seguito della introduzione del c.p.a. – non lo sono più.

Si è ripetutamente affermato, sotto questo profilo, che, in materia sanzioni amministrative pecuniarie (comprese quelle irrogate dalle autorità amministrative indipendenti), il giudice ordinario sarebbe in grado di offrire una tutela migliore, sia in termini di pienezza che di effettività, rispetto a quella erogabile del giudice amministrativo, perché, mentre il sindacato di quest’ultimo giudice si configurerebbe (inevitabilmente) alla stregua di un mero sindacato di legittimità sull’atto, quello del giudice ordinario si configurerebbe, invece, alla stregua di un pieno sindacato di merito sul fatto. In altri termini, il giudice ordinario, a differenza del giudice amministrativo, riuscirebbe a sostituirsi in tutto e per tutto all’attività sanzionatoria delle autorità amministrative indipendenti, accertando lui, direttamente, se vi sia sta-

³⁰ Per una prospettiva assai diversa rispetto a quella offerta nel testo, ma anteriore alle importanti innovazioni introdotte dal c.p.a. (sulle quale cfr. *infra*), cfr. M. RAMAJOLI, *Giurisdizione e sanzioni pecuniarie antitrust dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 330 ss.: «Come conciliare la tutela oggettiva del mercato concorrenziale con la tutela del diritto di difesa dei singoli? Una possibile soluzione potrebbe essere fornita dalla devoluzione della competenza giurisdizionale in materia di sanzioni pecuniarie *antitrust* al giudice ordinario, storicamente in grado di fornire una tutela piena ai destinatari delle sanzioni. Infatti, l’attrazione delle sanzioni pecuniarie *antitrust* nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo risponde alla logica dei blocchi di materie respinta dalla Corte costituzionale, che ha ribadito con nettezza che giudice naturale dei diritti soggettivi è il giudice ordinario. Come si è già sottolineato in precedenza, tra l’ordine-diffida e l’atto di irrogazione della sanzione pecuniaria non esiste un sufficiente grado di connessione, tale da giustificare l’attrazione della cognizione dell’atto applicativo della sanzione all’interno della giurisdizione esclusiva. Anche se questa soluzione non dovesse essere accolta, dovrebbe comunque essere risollevato anche all’interno della giurisdizione esclusiva il problema della coesistenza di due logiche distinte nella disciplina antitrust, quella amministrativa e quella sanzionatoria. La scelta di concentrazione giurisdizionale in capo ad un solo giudice non deve risolversi in una diminuzione di tutela per i singoli, ossia in un abbandono delle potenzialità del giudizio di merito di cui all’art. 23 della l. n. 689 del 1981. Il giudice amministrativo, nel momento in cui viene dotato di giurisdizione esclusiva, deve essere munito degli stessi poteri cognitivi e decisorii spettanti al giudice ordinario, al fine di assicurare alle imprese destinatarie delle sanzioni pecuniarie antitrust una tutela giurisdizionale non inferiore a quella prevista per i soggetti destinatari delle altre sanzioni amministrative pecuniarie. Anzi, forse proprio il mantenimento della giurisdizione esclusiva in materia di sanzioni pecuniarie antitrust anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 può essere un fattore incentivante un diverso tipo di giurisdizione esclusiva».

ta o meno – ed in che termini – la commissione dell’illecito, eventualmente rideterminando la sanzione³¹.

Ma ciò, in realtà, può forse essere vero, per evenienze di pura opportunità pratica, in relazione alle controversie concernenti sanzioni amministrative irrogate per illeciti “elementari” e “banali”, come quelle di cui si occupa, ad esempio, il giudice di pace. Peraltro, come è stato rilevato in dottrina, basta dare una scorsa alle sentenze delle corti d’appello che si sono occupate delle sanzioni irrogate dalla Banca d’Italia e dalla Consob per accorgersi che, in questi altri casi, non appena il “fatto” da accertare si faccia un minimo “complesso”, e non appena intervenga un così detto “concetto giuridico indeterminato”, anche il sindacato del giudice ordinario si trasforma – nella sostanza (e nonostante affermazioni di principio in senso contrario, ma appunto solo di principio) – in un sindacato di legittimità sul potere esercitato, con scarso ricorso, tra l’altro, alla consulenza tecnica d’ufficio (i cui esiti, comunque, vengono utilizzati non per sostituire *tout-court* la valutazione del fatto operata dal giudice a quella operata dall’amministrazione, ma per

³¹ Sul punto – oltre a R. VILLATA, *Giurisdizione esclusiva e amministrazioni indipendenti*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, 2010 ss., a R. CARANTA, *I limiti del sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Gur. comm.*, 2003 (2), 170 ss., ad A. TRAVI, *La giurisdizione amministrativa per le sanzioni pecuniarie previste dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2002, 379 ss. e a ID., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 444 ss. – cfr., per tutti, M. RAMAJOLI, *Giurisdizione e sanzioni pecuniarie antitrust dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004*, cit., 330 ss., le cui considerazioni, seppure vengono specificamente riferite al sindacato del giudice amministrativo sulle sanzioni pecuniarie dell’Agcm, assumono portata più generale, riferibile, *mutatis mutandis*, anche alle sanzioni amministrative pecuniarie delle altre autorità amministrative indipendenti in relazione alle quali è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: «La posizione espressa dal giudice amministrativo di *self-restraint* della portata del proprio sindacato ha alla base l’esigenza oggettiva di salvaguardia del mercato, che comporta l’applicazione di regole calibrate sulla tutela dell’interesse pubblico [...]. Tuttavia, la legittima esigenza di salvaguardia del mercato in senso oggettivo non può arrivare al punto di sacrificare le posizioni giuridiche dei singoli in maniera non ragionevole. A tutela del diritto di difesa del singolo, la disciplina generale in materia di sanzioni amministrative pecuniarie consente al giudice, attraverso il meccanismo dell’opposizione all’ordinanza-ingiunzione, di rivisitare la vicenda controversa in tutti i suoi aspetti (artt. 23 ss. della l. n. 689 del 1981). Si ha così non solo un completo accesso diretto ai fatti, ma anche una verifica dell’apprezzamento, di natura tecnica, dei fatti medesimi, allo scopo di determinare e di commisurare la sanzione. Si suole affermare che l’opposizione all’ordinanza non costituisce un’impugnazione dell’atto amministrativo e quindi un giudizio sulla legittimità dell’ordinanza medesima, bensì un giudizio volto a verificare la fondatezza di merito della pretesa creditoria fatta valere dall’amministrazione. Nel campo antitrust la giurisprudenza riconosce in capo al giudice amministrativo un potere di modifica della entità della sanzione applicata dall’Autorità, ammettendo con riferimento alla fase di applicazione delle sanzioni pecuniarie “un controllo più penetrante, che si spinge fino alla sostituzione della sanzione irrogata dall’Autorità”. Ciò nondimeno, questo parziale e limitato riconoscimento di una giurisdizione piena non consente di garantire un’adeguata tutela ai singoli. Ciò che manca alla tutela in materia sanzionatoria per potersi definire adeguata è il punto di attacco, la premessa, ossia la possibilità di un sindacato pieno circa i presupposti applicativi della sanzione stessa, definiti come risultato dell’esercizio di discrezionalità tecnica. Il problema non è tanto quello di verificare la congruità e la correttezza dei criteri utilizzati dall’Autorità per determinare l’importo delle sanzioni, quanto piuttosto di accertare effettivamente la concreta esistenza di una condotta illecita sanzionabile. Altrimenti, si consente l’applicazione di una sanzione pecuniaria, eventualmente ingente, per una condotta ritenuta illecita sulla base di un ragionamento di teoria economica che appartiene al novero delle “scienze inesatte ed opinabili”, attraverso il quale l’Autorità avrebbe “integrato” concetti giuridici indeterminati. Dato questo quadro, la tutela giurisdizionale offerta ai soggetti destinatari delle sanzioni pecuniarie irrogate dall’Autorità risulta diversa da quella esistente per i soggetti destinatari delle sanzioni pecuniarie applicate dalle altre autorità amministrative, sottoposte ad un sindacato pieno da parte del giudice ordinario».

verificare se quest'ultima valutazione risulti in concreto attendibile, coerente, proporzionata, ecc.)³².

Ed, in effetti, ciò non potrebbe essere diversamente, perché del potere di irrogare le sanzioni amministrative sono titolari, in base alle previsioni di legge, le autorità amministrative indipendenti, e non le corti d'appello. Certo, si potrebbe anche immaginare un altro sistema, nel quale, sul modello di taluni Paesi anglosassoni, le autorità amministrative indipendenti siano titolari di un mero potere di azione giudiziaria, e sia poi il giudice il titolare del potere di infliggere la sanzione³³. Ma si tratta, per l'appunto, di un sistema totalmente diverso rispetto al nostro (e alla maggior parte dei sistemi europei a diritto amministrativo).

Per altro verso, dovrebbe risultare ormai acquisito che – tanto più a seguito del c.p.a. – quella del giudice amministrativo, ed in particolare quella in materia di sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, è davvero una giurisdizione piena³⁴, perché tale giudice è comunque in grado, anche sotto il profilo probatorio, di effettuare un pieno accesso al fatto (ma, in realtà, non vi è alcuna preclusione affinché ciò avvenga anche nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità: non può compiere, forse – oggi – il giudice amministrativo, un pieno e diretto accesso al fatto nei casi in cui il provvedimento è impugnato per eccesso di potere derivante da travisamento dei fatti o da difetto dei presupposti?). Quella in materia di sanzioni amministrative, peraltro, è anche una giurisdizione di merito: quindi, il giudice amministrativo può anche rideterminare la sanzione se – proprio alla luce del fatto, e dei conseguenti apprezzamenti e valutazioni dello stesso – la ritenga non congrua, non proporzionata, non equa, ecc.

Ciò che il giudice amministrativo non può fare – ma, in forza del principio di divisione dei poteri, non può fare neanche il giudice ordinario – è esercitare egli stesso il potere sanzionatorio³⁵.

Come è ormai stato chiarito dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato³⁶, supportata dalla più attenta dottrina amministrativistica³⁷, «i provvedimenti dell'Autorità antitrust sono impugnabili davanti al

³² Cfr., sul punto, M. CLARICH ed A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative della Consob nel "balletto" delle giurisdizioni*, in *Giur. comm.*, 2012, 1166 ss.

³³ Cfr., al riguardo, G(uido) ROSSI, *Governo, Magistratura, Autorità garante: tre diverse filosofie dell'Antitrust*, in *Riv. soc.*, 2000, 1081 ss.

³⁴ Già teorizzata, con riferimento alla giurisdizione esclusiva, ben prima del c.p.a., da A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo. Profili teorici ed evoluzione storica della giurisdizione esclusiva nel contesto del diritto europeo*, Padova, 2000, *passim*; ID., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo. Contributo alla teoria dell'azione nella giurisdizione esclusiva*, Padova, 2001, *passim*.

³⁵ A meno che, naturalmente, non si intenda condividere l'affermazione di B.G. MATTARELLA, *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1 ss., il quale, con riferimento al potere esecutivo-amministrativo, afferma: «Ma la tripartizione dei poteri può giocare brutti scherzi, soprattutto quando non esiste. E nel nostro ordinamento, come è noto, non esiste, almeno per quanto riguarda il potere in esame» (corsivi aggiunti). La giurisprudenza della Corte costituzionale, tuttavia, sembra di segno contrario: cfr., di recente, ad esempio, Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (relativa al così detto "caso Ilva"). Anche l'attuale Presidente del Consiglio di Stato, nel discorso pronunciato in occasione della "Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014" (reperibile in www.giustizia-amministrativa.it), ribadisce il «necessario rispetto del principio di separazione dei poteri».

³⁶ Cfr., ad esempio, Cons. St., Sez. VI, 29 settembre 2009, n. 5864.

³⁷ A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007, 278 ss.

giudice amministrativo, il quale, a differenza del giudice penale o di quanto avviene in sistemi antitrust adottati da altri Stati, non deve assumere una decisione, verificando le tesi dell'accusa e della difesa, ma deve verificare la correttezza della decisione assunta dall'Autorità. [I]n tale verifica il giudice amministrativo non incontra alcun limite, potendo sindacare senza alcun limite tutte le valutazioni tecniche compiute dall'Autorità. Infatti, con riferimento alle valutazioni tecniche, anche quando riferite ai c.d. "concetti giuridici indeterminati", la tutela giurisdizionale, per essere effettiva, non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve consentire al giudice un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'amministrazione [...]. Il sindacato del giudice amministrativo è quindi pieno e particolarmente penetrante e si estende sino al controllo dell'analisi (economica o di altro tipo) compiuta dall'Autorità, potendo sia rivalutare le scelte tecniche compiute da questa, sia applicare la corretta interpretazione dei concetti giuridici indeterminati alla fattispecie concreta in esame [...]. In particolare, [...] la Sezione ha inteso abbandonare la terminologia, utilizzata in precedenza, "sindacato forte o debole", per porre l'attenzione unicamente sulla ricerca di un sindacato, certamente non debole, tendente ad un modello comune a livello comunitario, in cui il principio di effettività della tutela giurisdizionale sia coniugato con la specificità di controversie, in cui è attribuito al giudice il compito non di esercitare un potere in materia antitrust, ma di verificare – senza alcuna limitazione – se il potere a tal fine attribuito all'Autorità antitrust sia stato correttamente esercitato. Tale ultimo orientamento esclude limiti alla tutela giurisdizionale dei soggetti coinvolti dall'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, individuando quale unica preclusione l'impossibilità per il giudice di esercitare direttamente il potere rimesso dal legislatore all'Autorità. Deve, quindi, escludersi che la difesa in giudizio delle imprese possa essere limitata dal tipo di sindacato esercitato dal giudice amministrativo, trattandosi di un sindacato che può dunque essere definito "forte, pieno ed effettivo"³⁸.

Appare assai significativo, del resto, che questo complessivo modello (sia sostanziale che) processuale sia stato ritenuto del tutto conforme ai principi di cui all'art. 6 Cedu³⁹ da parte della nota sentenza Menarini della Corte europea⁴⁰.

Questa sentenza, che si è pronunciata in riferimento all'impugnazione, davanti al giudice amministrativo italiano, di una sanzione irrogata dall'Agcm, rilevando, in primo luogo, che «[l]a conformità con l'articolo 6 della Convenzione non esclude che in un procedimento di natura amministrativa, una "pena" sia inflitta da un'autorità amministrativa. Si pre-

³⁸ Per una recente analisi delle tecniche di sindacato del giudice amministrativo sulle sanzioni delle autorità amministrative indipendenti, che perviene a risultati non dissimili da quelli proposti nel testo, cfr. R. GAROFOLI, *Autorità amministrative indipendenti e tecniche di sindacato giurisdizionale*, testo scritto della Relazione tenuta al Convegno "Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", tenutosi presso la sede del Consiglio di Stato il 28 febbraio 2013, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹ Sul quale, in relazione ai suoi riflessi sui procedimenti e sui processi nazionali, cfr., per tutti, seppur con un approccio di fondo diverso da quello seguito nel testo, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, *passim*.

⁴⁰ CEDU, 27 settembre 2011, caso n. 43509/08.

suppone però che la decisione di un'autorità amministrativa che non soddisfi le condizioni di cui all'articolo 6 § 1 debba subire un controllo a posteriori da un organo giudiziario avente giurisdizione piena», e precisando, poi, che gli organi italiani di giustizia amministrativa (Tar e Consiglio di Stato) «soddisfano i requisiti d'indipendenza e d'imparzialità del “giudice” di cui all'articolo 6 della Convenzione», ha affermato principi tanto significativi quanto condivisibili: «La Corte rileva che, nel caso di specie, i giudici amministrativi hanno affrontato le varie questioni di fatto e di diritto della società ricorrente. Hanno poi esaminato gli elementi di prova raccolti dall'Agcm. Inoltre, il Consiglio di Stato ha ricordato che, quando l'amministrazione dispone di un potere discrezionale, anche se il giudice amministrativo non ha alcun potere di sostituirsi all'autorità amministrativa indipendente, può tuttavia controllare se l'amministrazione ha fatto un uso appropriato dei suoi poteri. Pertanto, la Corte rileva che la competenza del giudice amministrativo non si è limitata ad un semplice controllo di legittimità. I giudici amministrativi hanno potuto verificare se, in relazione alle particolari circostanze del caso, l'Agcm aveva fatto un uso appropriato dei suoi poteri. Hanno potuto esaminare l'adeguatezza e la proporzionalità della misura dell'Agcm e anche controllarne le valutazioni di ordine tecnico. Inoltre, il controllo effettuato sulla sanzione è stato di piena giurisdizione nella misura in cui il Tar e il Consiglio di Stato hanno potuto verificare l'adeguatezza della pena all'infrazione commessa e, ove necessario, avrebbero potuto sostituirla [...]. In particolare, il Consiglio di Stato, andando al di là di un controllo “esterno” sulla coerenza logica della motivazione dell'Agcm, ha eseguito un'analisi dettagliata dell'adeguatezza della sanzione in relazione a parametri rilevanti, come la proporzionalità della sanzione stessa. La decisione dell'Agcm è stata sottoposta a un controllo a posteriori da parte di un giudice avente giurisdizione estesa al merito, pertanto nessuna violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione può essere rilevata nel caso di specie».

Alla luce di tutto ciò, davvero non riesce logicamente a comprendersi perché mai – allo stato attuale – il sindacato del giudice ordinario sul potere amministrativo sanzionatorio dovrebbe ritenersi “migliore”, in termini di pienezza e di effettività della tutela, rispetto a quello del giudice amministrativo⁴¹.

7. *Conclusioni.*

Dalle considerazioni svolte sembra emergere che, in realtà, le notevoli criticità relative alla specifica tematica esaminata in questo contributo altro non rappresentano, in buona sostanza, che un particolare, seppur significativo, aspetto del ben più generale – ed assai grave – “vizio di origine”

⁴¹ La problematica affrontata nel testo, peraltro, rappresenta una di quelle più “sensibili” rispetto alla antica questione – divenuta di nuova attualità, proprio in questi ultimi tempi, anche presso una parte della classe politica italiana – del mai sopito “mito” della giurisdizione unica, che comunque non rinviene riscontro nella Costituzione. Sul punto cfr., per tutti, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia “non amministrativa”*, Milano, 2005, *passim*.

che ancora oggi caratterizza il nostro intero sistema di giustizia amministrativa, consistente, fondamentalmente, in ciò: nell'aver voluto realizzare, con l'istituzione del giudice amministrativo, un sistema dualistico di giurisdizione, ma senza avere eliminato il previgente sistema monistico instaurato dalla «improvvida esperienza del 1865»⁴², la quale, come è ormai noto, rappresenta – in sé – la negazione in termini dello stesso sistema dualistico. Cosicché, ancora oggi, come dimostrano le vicende illustrate nei paragrafi precedenti, si hanno due diversi plessi giurisdizionali che, anche sulla scorta degli ambigui principi costituzionali in tema di riparto di giurisdizione, sembrerebbero abilitati – entrambi – ad occuparsi delle medesime controversie di diritto pubblico⁴³.

⁴² L'espressione è di M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto per rapporto al diritto civile*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 463 ss.

⁴³ Questo stesso problema si ripropone in moltissimi altri casi: si pensi, ad esempio, alle controversie concernenti i provvedimenti vincolati o a quelle concernenti i diritti così detti “indegradabili”, ecc. Da ultimo, merita richiamare, per l'attinenza al tema, alcune – assai discutibili – argomentazioni contenute in Cons. St., Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6, ove, al fine di confermare il noto – ed anch'esso assai discutibile – criterio di riparto della giurisdizione elaborato dalla giurisprudenza della Cassazione con riferimento alle controversie (anch'esse di diritto pubblico) concernenti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche, si afferma, tra l'altro, quanto segue: «L'esclusione della sussistenza di una giurisdizione esclusiva consente di superare anche l'argomento fondato sull'art. 7 cod. proc. amm., laddove tale disposizione richiama, attraverso la formula “atti [...] riconducibili anche mediatamente all'esercizio del potere amministrativo” le espressioni contenute nelle note sentenze della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204 e 11 maggio 2006, n. 191. Nella citata giurisprudenza costituzionale, invero, il riferimento alla riconducibilità della controversia, anche in via mediata o indiretta, all'esercizio del potere viene utilizzato non come criterio generale di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ma come criterio legittimante, sotto il profilo della compatibilità con il vincolo costituzionale delle “particolari materie” di cui all'art. 103 Cost., la stessa giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In altri termini, dalla richiamata giurisprudenza costituzionale non può ricavarsi che ogni controversia comunque riconducibile, sia pure in via indiretta o mediata, all'esercizio del potere pubblico possa essere ricondotta alla giurisdizione amministrativa di legittimità, involgendo, per ciò solo, posizioni di interesse legittimo. La Corte costituzionale, al contrario, ha individuato nella riconducibilità all'esercizio, pure se in via indiretta o mediata, del potere pubblico, il criterio che legittima la scelta legislativa di introdurre una ipotesi di giurisdizione esclusiva, escludendo, per converso, tale possibilità ove detto collegamento sia assente. Ne deriva che il criterio della riconducibilità all'esercizio del potere opera all'interno della giurisdizione esclusiva, come condizione in assenza della quale la controversia avente ad oggetto diritti soggettivi, nonostante l'afferenza degli stessi alla materia oggetto della giurisdizione esclusiva, deve comunque essere devoluta al giudice ordinario. L'art. 7 cod. proc. amm. che tale espressione ha recepito deve, quindi, essere interpretato nel senso che, ferma la vigenza del generale criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla dicotomia tra diritti soggettivi e interessi legittimi, nelle materie di giurisdizione esclusiva è comunque necessario che il diritto soggettivo sia stato lesa da atti, accordi o comportamenti riconducibili, sia pure in via diretta o mediata, all'esercizio del potere. [...] A favore della tesi secondo cui il codice del processo amministrativo non abbia inteso, né direttamente, né indirettamente, innovare il criterio di riparto della giurisdizione previgente (quale desumibile dal “diritto vivente” delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione) deve ancora richiamarsi quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 27 giugno 2012, n. 162, che ha dichiarato incostituzionali, per eccesso di delega, gli articoli 133, comma 1, lett. d); 134., comma 1, lett. c) e 135, comma 1, lett. c) del codice del processo amministrativo, nella parte in cui attribuiscono al giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, con competenza funzionale del T.a.r. Lazio, le controversie in materia di sanzioni amministrative applicate dalla Consob. La Corte costituzionale ha ravvisato la violazione dell'art. 76 Cost. nella circostanza che il legislatore delegato, disattendendo l'obbligo previsto dalla legge delega (art. 44 legge n. 69 del 2009) di “tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori”, ha attribuito le sanzioni irrogate dalla Consob alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, discostandosi dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione formatasi sul tema (che, invece, avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto previsto dalla legge delega). È evidente, quindi, che, anche alla luce dei principi affermati nella sentenza costituzionale n. 162 del 2012, deve escludersi una interpretazione delle norme del codice del processo amministrativo volta a riconoscere al giudice amministrativo spa-

Al riguardo, la dottrina ha parlato di un «*tragico errore*, che ancor ci perseguita, commesso dai nostri padri risorgimentali al momento del varo delle leggi di unificazione nazionale»: «Abolito il contenzioso amministrativo esistente nel Regno di Sardegna e negli altri Stati confluiti nel Regno d'Italia, anziché riordinare il contenzioso amministrativo in funzione dei nuovi diritti dei cittadini, attribuirono al giudice ordinario la tutela dei diritti civili e politici dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione [...] Ma i fatti hanno la testa dura ed è noto quali risultati diede l'abolizione del contenzioso amministrativo. Ma ancor più tragica fu la pretesa correzione dell'errore. Anziché riconoscere che bisognava creare un giudice (comunque organizzato e dovunque costituzionalmente collocato) del diritto amministrativo e precisare che *il giudice ordinario era soltanto il giudice del tuo e del mio*, riprendendo le meditazioni romagnosiane, si provvide a correggere l'errore con un altro errore. Non si riconobbe di avere sbagliato. Si mantenne in vita la legge abolitiva del contenzioso con tutte le sue ambiguità e si aggiunse un altro giudice, sul modello del vecchio contenzioso amministrativo, su quel che il giudice ordinario non poteva fare, annullare un atto amministrativo. Non dunque un giudice dell'intero diritto amministrativo, ma solo un giudice di impugnazione degli atti amministrativi»⁴⁴.

In verità, sin quando non si porrà un serio rimedio a questo «tragico errore», nonché – soprattutto – a questa «ancor più tragica correzione dell'errore», individuando nel giudice amministrativo il solo ed unico giudice naturale delle controversie di diritto pubblico, il sistema di giustizia amministrativa in generale, e non solo quello relativo alle sanzioni irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, sarà condannato a tutte le ambiguità, a tutti gli equivoci e a tutte le incoerenze che ancora oggi lo caratterizzano.

zi di giurisdizione innovativi rispetto a quelli già ad esso attribuiti in base all'assetto normativo previgente come risultante dall'interpretazione univocamente fornita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione».

Non è certo questa la sede per soffermarsi su queste posizioni, invero non molto «audaci», assunte dall'Adunanza plenaria, se non per rilevare, assai fuggacemente, che – ferme restando tutte le critiche mosse nel testo alla sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2012 – l'impianto di fondo fatto proprio dal Massimo Consesso di Giustizia Amministrativa sembra affetto da un grave equivoco: nei suoi fondamentali passaggi, infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 ha affermato che le materie in relazione alle quali è costituzionalmente ammissibile (e in qualche modo doverosa) la sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «devono essere *particolari* rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità», nel senso che «devono *partecipare della loro medesima natura*, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione *agisce come autorità* nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo»; deve trattarsi, cioè – e qui sta il punto –, di «materie (in tal senso particolari) che, *in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità*».

⁴⁴ Le parole riportate nel testo, con corsivi aggiunti, sono di F. MERUSI, *Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1222 ss.