GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

L'actio iudicati nel "nuovo" processo amministrativo (nota a Cons. Stato, ad. plen., 4 dicembre 2020, n. 24)

di Giuseppe Andrea Primerano

12 gennaio 2021

L'*actio iudicati* nel "nuovo" processo amministrativo (nota a Cons. Stato, Ad. plen., 4 dicembre 2020, n. 24)

di Giuseppe Andrea Primerano

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Funzioni e caratteri del ricorso di ottemperanza. – 3. Il termine di prescrizione di cui all'art. 114, comma 1, c.p.a. – 4. L'Adunanza plenaria n. 24 del 2020 e la specialità del giudizio amministrativo.

1. Introduzione

Chiamata a pronunciarsi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (ord. 25 giugno 2020, n. 466[1]), l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza del 4 dicembre 2020, n. 24, ha affermato che «il termine decennale previsto dall'art. 114, comma 1, c.p.a. in ogni caso può essere interrotto anche con un atto stragiudiziale volto a conseguire quanto spetta in base al giudicato».

Viene, in tal modo, risolta una questione – quella della possibile interruzione del termine per l’esercizio dell’*actio iudicati* – dibattuta in giurisprudenza soprattutto prima dell’entrata in vigore del Codice[2].

L’interesse nei confronti della pronuncia si coglie in quanto si tratta di un arresto che consente di impostare una riflessione non solo sulla natura del ricorso di ottemperanza, ma, più in generale, sulla pari dignità della tutela di diritti e interessi legittimi, posto dall’Adunanza plenaria alla base del proprio *iter* motivazionale, e sul ruolo del giudice amministrativo nel rinnovato sistema di giustizia amministrativa.

2. Funzioni e caratteri del ricorso di ottemperanza

Al fine di corroborare il proprio ragionamento e, quindi, valorizzare il disposto dell’art. 114, comma 1, c.p.a., l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 2020 si sofferma sui profili evolutivi del giudizio di ottemperanza che, come noto, in origine riguardava il giudicato civile a tutela di diritti suscettibile di esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione nel termine di trent’anni[3].

Nello specifico, detto rimedio veniva ammesso per eseguire il giudicato che avesse riconosciuto «la lesione di un diritto civile o politico» ai sensi dell’art. 4, n. 4, della l. n. 5992/1889, poi trasfuso nei testi unici sul Consiglio di Stato approvati con r.d. n. 6166/1889, n. 638/1907 e n. 1054/1924. Si trattava di un termine passibile di interruzione: l’art. 2123 del codice civile del Regno d’Italia del 1865, infatti, disponeva che la prescrizione – cui risultava assoggettata pure l’*actio iudicati*, in assenza di disposizioni contrarie – fosse interrompibile “civilmente”.

L’esecuzione del giudicato amministrativo[4] a mezzo del ricorso di ottemperanza si afferma inizialmente a livello giurisprudenziale, per poi essere tipizzata ai sensi dell’art. 37, commi 3 e 4, della l. Tar, entrata in vigore quando il codice civile del 1942 aveva già ridotto a dieci anni il termine di prescrizione dell’*actio iudicati*. Si deve, comunque, attendere fino alla legge di riforma n. 205/2000 per assistere all’ulteriore ampliamento dell’ambito di applicazione del rimedio tale da inglobare pure le decisioni esecutive, ancorchè non passate in giudicato, e le ordinanze pronunciate dal giudice amministrativo in sede cautelare.

Il Libro IV, titolo I, del codice del processo amministrativo conferma tali approdi e, al contempo, introduce alcune significative novità, fra cui l’estensione dei provvedimenti suscettibili di ottemperanza, l’espunzione della diffida all’autorità amministrativa ad adempiere prima della

formale instaurazione del giudizio, come invece previsto dall’art. 90, comma 2, r.d. n. 642/1907, e l’esperibilità del rimedio in questione per ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza (art. 112, comma 5, c.p.a.).

La logica è quella di implementare l’effettività della tutela giurisdizionale a fronte di un precedente sindacato favorevole cui non è stata data spontanea esecuzione**[5]**.

In un simile conteso evolutivo, l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 2020 ha rilevato che la giurisprudenza non ha mai dubitato dell’applicazione in sede processuale amministrativa dell’art. 2953 c.c., in base al quale «i diritti per i quali la legge stabilisce una prescrizione più breve di dieci anni, quando riguardo ad essi è intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, si prescrivono con il decorso di dieci anni», né dell’art. 2943, comma 4, c.c. per cui la prescrizione è fra l’altro interrotta «da ogni atto che valga a costituire in mora il debitore», trattandosi di giudicati aventi ad oggetto diritti soggettivi. La garanzia di tali situazioni, per i principi costituzionali di eguaglianza e di effettività della tutela, non avrebbe potuto essere inferiore a quella erogabile dal giudice ordinario.

Ha creato maggiori problemi il giudicato di annullamento di provvedimenti amministrativi illegittimi, quando è prevalsa l’esigenza di garantire certezza e stabilità ai rapporti di diritto pubblico e, conseguentemente, si è negata l’interrompibilità, a mezzo di atti stragiudiziali, del termine di “prescrizione” per la proposizione dell’*actio iudicati*.

È quanto riconosciuto dall’Adunanza plenaria n. 5 del 1991, sentenza assunta come parametro di riferimento dalla citata ordinanza di rimessione n. 466 del 2020 secondo cui l’art. 114, comma 1, c.p.a. individuerebbe, in realtà, un termine decadenziale, maggiormente coerente con l’impianto codicistico, cui rimane assoggettata l’azione di ottemperanza. In altre parole, tanto più che i termini processuali sono di norma perentori e, quindi, sottratti alla disponibilità delle parti, soltanto l’esercizio dell’*actio iudicati* sarebbe idonea a produrre effetti interruttivi: «anche il precedente della Cass., sez. un., 2 aprile 2007, n. 8085, non si riferisce al caso di atti interruttivi stragiudiziali del termine dell’*actio iudicati*; altri precedenti del Consiglio di Stato, pur ammettendo atti interruttivi del termine decennale dell’*actio iudicati*, si riferiscono ad atti interruttivi giudiziali, mediante azione di ottemperanza o altro tipo di azione processuale (Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5558; Id., 16 novembre 2018, n. 6470)»**[6]**.

Una simile impostazione non è stata, tuttavia, avallata dalla sentenza dell’Adunanza plenaria n. 24 del 2020, in base alla quale «il legislatore si è consapevolmente riferito alla prescrizione della “azione” senza fare riferimento alle posizioni giuridiche oggetto del giudicato».

In tale prospettiva è stato, altresì, neutralizzato il rilievo critico del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana secondo cui «la soluzione che ammette atti stragiudiziali interruttivi dell’*actio iudicati* può condurre al paradossale risultato di una serie di atti interruttivi stragiudiziali fatti nell’imminenza dello scadere dei dieci anni, reiterati ogni dieci anni, per un tempo potenzialmente indefinito»[7].

3. Il termine di prescrizione di cui all’art. 114, comma 1, c.p.a

Sono ben noti i condizionamenti che il tradizionale giudizio di legittimità ha imposto al sindacato su diritti soggettivi nelle particolari materie di giurisdizione esclusiva[8] e, più in generale, è difficile negare che il processo amministrativo sia tuttora condizionato dalla rilevanza dell’interesse pubblico rientrante nella titolarità della pubblica amministrazione parte del giudizio[9].

Le categorie del processo civile, del resto, possono assumersi a modello solo se compatibili con la specialità del processo amministrativo. Lo conferma la norma sul rinvio esterno (art. 39 c.p.a.), che cristallizza l’autonomia della giurisdizione amministrativa, e, del pari, lo dimostrano diverse disposizioni codicistiche dalle quali è agevole desumere come la distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi, se può perdere rilevanza nell’ottica del riparto giurisdizionale, ben può preservarla sul piano strettamente processuale e dei rimedi attivabili dal ricorrente. Si pensi alle norme sull’arbitrato (art. 12), sulle domande riconvenzionali (art. 42, comma 5) o sul decreto ingiuntivo (art. 118), le quali fanno tutte riferimento a diritti soggettivi.

Pur non potendosi predicare una vera e propria equiparazione delle forme di tutela erogabile alle situazioni oggetto del giudicato, come si intuisce, rientra nella discrezionalità del legislatore riferirsi specificamente ai rimedi processuali.

È quanto accade in sede di art. 114, comma 1, c.p.a. là dove la “prescrizione” è stata posta in relazione all’esercizio della “azione”. Quando l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 2020 sostiene che il termine di prescrizione può essere interrotto con atto stragiudiziale «in ogni caso» intende, appunto, affermare che, indipendentemente dal fatto che il giudicato riguardi diritti soggettivi o interessi legittimi, è necessario considerare il rimedio rappresentato dall’*actio iudicati* e non la natura della situazione dedotta in giudizio.

L’art. 114, comma 1, c.p.a. delinea una regola consapevolmente unitaria ai fini della proposizione del ricorso di ottemperanza, con riferimento sia ai diritti che agli interessi legittimi, compatibile

con l’assetto costituzionale della giustizia amministrativa e, in particolare, con il principio di effettività della tutela, nonché con gli artt. 97 e 111 Cost. sotto il profilo del buon andamento dell’amministrazione e del giusto processo, con specifico riguardo alla ragionevole durata dei giudizi.

In tale apparato concettuale, in primo luogo, l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato osserva che «una specifica ed autonoma portata applicativa dell’art. 114, comma 1, ha riguardato proprio l’*actio iudicati* riguardanti i giudicati aventi per oggetto posizioni di interesse legittimo, nel senso che il legislatore ha espressamente ammesso, in ogni caso, che il termine decennale, proprio perché è di prescrizione e non di decadenza, possa essere interrotto anche con idonei atti stragiudiziali, senza la necessità che entro il termine decennale sia notificato il ricorso d’ottemperanza».

In secondo luogo, la sentenza in nota rileva che:

a) la mancata esecuzione del giudicato si pone in sé in contrasto con il principio di buon andamento dell’azione amministrativa;

b) il ricorso di ottemperanza rappresenta l’*extrema ratio* per ottenere, in sede di giurisdizione di merito, l’esecuzione del giudicato qualora, in sede amministrativa, sia mancata la definizione della questione conforme al giudicato stesso, pure a seguito dei contatti eventualmente intercorsi tra le parti, i quali vanno considerati di per sé consentiti dal sistema e, in particolare, dall’art. 11 della l. n. 241/1990, da interpretarsi «nel senso che ben può essere concluso un accordo di natura transattiva volto a definire una volta per tutte la controversia (Cons. Stato, sez. IV, 11 agosto 2020, n. 4990)»;

c) il principio della ragionevole durata processuale si riferisce al periodo entro il quale deve intervenire la risposta di giustizia e non può essere inteso nel senso che sia precluso al legislatore fissare una regola secondo cui – intervenuto un giudicato favorevole – chi ha titolo ad ottenere l’adeguamento della situazione di fatto a quella di diritto preferisca sollecitare la pubblica amministrazione soccombente senza ricorrere al giudice dell’ottemperanza, confidando che la stessa, nel rispetto dei propri doveri istituzionali, dia esecuzione al giudicato**[10]**.

4. L’Adunanza plenaria n. 24 del 2020 e la specialità del giudizio amministrativo

L’apprezzamento nei confronti della sentenza dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 2020, la quale «ha evitato una di quelle ibridazioni che nel futuro prossimo venturo avrebbero altrimenti originato quasi sicuramente questioni di giurisdizione a non finire»[11], può condividersi anche per le ripercussioni destinate ad avere sul piano dei rapporti tra plessi giurisdizionali, i cui persistenti profili di incertezza risultano ben inquadrabili alla luce dell’ordinanza interlocutoria delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 18 settembre 2020, n. 19598[12].

La pronuncia in nota si colloca in un solco tracciato dal medesimo organo di nomofilachia – si considerino, in particolare, le sentenze n. 2/2013, che rimarca la regola secondo cui il giudicato amministrativo copre il dedotto e non il deducibile[13], n. 11/2016 relativa al giudicato a formazione progressiva[14], n. 2/2017 sul risarcimento dei danni connessi all’impossibilità di eseguire il giudicato[15] e n. 7/2019 sulla c.d. ottemperanza di chiarimenti[16] – che riflette la specialità del giudizio amministrativo, la quale si accompagna a dati normativi che disvelano persistenti tratti di oggettività del processo amministrativo[17].

Appaiono emblematiche, in tal senso, le previsioni codicistiche sulla competenza territoriale inderogabile (art. 13), quelle sui temperamenti all’esercizio di azioni risarcitorie autonome a tutela di interessi legittimi (art. 30), sull’accertamento della nullità che può essere sempre opposta dalla parte resistente o rilevata d’ufficio dal giudice (art. 31, comma 4), le previsioni sulla rinuncia, che determina l’estinzione del giudizio «se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono» (art. 84, comma 3), quelle sull’enunciazione del principio di diritto nell’interesse della legge ai sensi dell’art. 99, comma 5, c.p.a., senza dimenticare gli ampi poteri di cui il giudice dispone in materia di appalti (artt. 120 ss., s.m.i.) o le peculiarità proprie del contenzioso elettorale (artt. 126 ss.).

Come ha riconosciuto la sentenza dell’Adunanza plenaria n. 5 del 27 aprile 2015[18] «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*; la visione del processo amministrativo nella logica “parte privata contro parte pubblica”, “interesse privato contro interesse pubblico”, non considera, sullo sfondo, l’interesse generale dell’intera collettività da un lato ad una corretta gestione della cosa pubblica, e dall’altro ad una corretta gestione del processo, anche per le ripercussioni finanziarie che ricadono sulla collettività». L’essenza di giustizia della decisione – prosegue la sentenza n. 5 del 2015 – è «ancora più avvertita nel processo amministrativo di legittimità concentrato sul controllo della legalità dell’azione amministrativa necessariamente esercitata in funzione

dell’interesse pubblico: sarebbe paradossale che quanto teorizzato per il processo civile circa l’importanza della dimensione pubblica dello stesso, non trovasse piena applicazione per il processo amministrativo come disegnato, nella sua genesi storica repubblicana, dalla Costituzione».

In realtà, ben prima dell’entrata in vigore della Costituzione, la dimensione pubblica del processo amministrativo non era contestabile. La legge Crispi n. 5992 del 1889 ha creato un giudice nell’amministrazione in base alla constatata inadeguatezza del potere di disapplicazione riconosciuto dagli artt. 4 e 5 della l. n. 2248/1865, all. E, al giudice ordinario, inadatto a tutelare i privati nei confronti del potere amministrativo e, per l’esattezza, a garantire quelle situazioni soggettive dei privati che con tale potere “dialogano”**[19]**, ossia gli interessi legittimi.

Storicamente, la giurisdizione amministrativa nasce in quanto giurisdizione che meglio si modella sull’esercizio del potere e il giudice amministrativo esiste come giudice speciale in quanto il potere che la legge riconosce all’amministrazione per il perseguimento di fini di interesse generale è “speciale”. È questo il principale insegnamento ereditato dalla fondamentale sentenza n. 204 del 2004**[20]** della Consulta**[21]** ed è quanto si può, chiaramente, desumere dall’art. 7, comma 1, c.p.a. che fa del giudice amministrativo il giudice naturale**[22]** precostituito a sindacare l’esercizio del potere amministrativo in funzione della tutela da accordare ai privati **[23]**. Negare la specialità del giudizio amministrativo significherebbe, in ultima analisi, mettere in discussione la stessa esistenza del giudice amministrativo.

[1] Con nota di F. D’Angelo, *La “decadenza” del processo amministrativo*, in questa *Rivista* (21 luglio 2020).

[2] Nel senso dell’ammissibilità di atti stragiudiziali di interruzione dell’*actio iudicati*, Cons. Stato, sez. III, 28 febbraio 2014, n. 945; Id., 22 dicembre 2014, n. 6296; Id., sez. VI, 30 dicembre 2014, n. 6432; Id., sez. III, 23 novembre 2017, n. 5448; Cgars, 11 dicembre 2017, n. 544; *contra*Cons. Stato, ad. plen., 29 agosto 1991, n. 5; Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 1999, n. 274.

[3] L’art. 2135 del codice civile del Regno d’Italia del 1865, infatti, disponeva in generale che «tutte le azioni tanto reali quanto personali si prescrivono col decorso di trent’anni».

[4] Sulle origini e sull’evoluzione del giudicato amministrativo come (nuovo) “problema” della scienza giuridica, si veda S. Vaccari, *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017, spec. 55 ss.

[5] Sul punto cfr. E. Cannada Bartoli, *La tutela giudiziaria del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1964, 106.

[6] Così l’ordinanza di rimessione del Cgars n. 466 del 2020.

[7] Secondo il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana «una esegesi che conduce a un risultato paradossale è perciò solo da rigettare» (ord. n. 466 del 2020).

[8] In tema, per tutti, V. Domenichelli, *Giurisdizione esclusiva e processo amministrativo*, Padova, 1988; F. Ledda, *La giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato. Atti del V Seminario della Sezione Umbra del C.I.S.A.*, Perugia 1970, Firenze, 1972, 21 ss.; A. Police, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova, 2000, 113 ss.

[9] Cfr., da ultimo, F. Francario, *Quel pasticciaccio della questione di giurisdizione. Parte seconda: conclusioni di un convegno di studi*, in ***www.federalismi.it***, n. 34/2020, 103.

[10] L’indirizzo giurisprudenziale prevalente si è attestato sulla configurazione dell’ottemperanza come «giudizio misto di cognizione ed esecuzione che dà luogo a un giudicato a formazione progressiva»: così, fra le ultime, Cons. Stato, sez. VI, 22 giugno 2020, n. 4004, con nota di M. Ricciardo Calderaro, *Ottemperanza di chiarimenti e appellabilità della decisione*, in questa *Rivista*, 16 luglio 2020. Già M. Nigro, *Il giudicato amministrativo ed il processo di ottemperanza*, in *Il giudizio di ottemperanza. Atti del XXVII Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione (Varenna, 17-19 settembre 1981)*, Milano, 1983, 65 ss., aveva ricostruito l’ottemperanza come “giudizio necessariamente di esecuzione ed eventualmente di cognizione”. Il carattere esecutivo del processo in questione è valorizzato, fra gli altri, da R. Villata, *Riflessioni in tema di giudizio di ottemperanza ed attività successiva alla sentenza di annullamento*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 369 ss.; viceversa, il carattere essenzialmente cognitivo del processo è sottolineato da A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, 1238. Una simile impostazione, a seguito dell’entrata in vigore del codice del processo amministrativo, è preferibile anche secondo F. Francario, *Il giudizio di ottemperanza. Origini e prospettive*, in *Il processo*, n. 3/2018, successivamente pubblicato in Id., *Garanzie degli interessi protetti e della legalità dell’azione amministrativa. Saggi sulla giustizia amministrativa*, Napoli, 2019, 209 ss., il quale conclusivamente osserva «come la possibilità di considerare il giudizio di ottemperanza un processo esecutivo sia sicuramente da escludere alle origini, allorquando l’istituto venne pensato ed applicato per assicurare l’osservanza da parte della Pubblica Amministrazione unicamente delle sentenze del giudice ordinario; e come sia improprio qualificare il giudizio di ottemperanza come un giudizio di esecuzione anche quando l’istituto viene applicato alle sentenze del giudice amministrativo», in relazione alle quali viene in rilievo un giudizio «con una cognizione estesa ai profili discrezionali eventualmente ancora consentiti alla decisione amministrativa successivamente al giudicato e con i conseguenti poteri decisori anche nel merito» (p. 244).

[11] F. Francario, *Quel pasticciaccio della questione di giurisdizione. Parte seconda: conclusioni di un convegno di studi*, cit., 104.

[12] L’ordinanza in questione ha immediatamente originato un acceso dibattito, come dimostra l’ampiezza e lo spessore delle sue annotazioni, numerose anche in questa *Rivista*: F. Francario, *Quel pasticciaccio brutto di Piazza Cavour, piazza del Quirinale e piazza Capodiferro (la questione di giurisdizione)* (11 novembre 2020); M. Lipari, *Il sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato per i soli motivi inerenti alla giurisdizione tra l’art. 111, co. 8, della Costituzione e il diritto dell’Unione Europea: la parola alla Corte di Giustizia* (11 dicembre 2020); B. Nascimbene – P. Piva, *Il rinvio della Corte di Cassazione alla Corte di giustizia: violazioni gravi e manifeste del diritto dell’Unione europea?* (24 novembre 2020); M.A. Sandulli, *Guida alla lettura dell’ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 19598 del 2020*(30 novembre 2020); G. Tropea, *Il Golem europeo e i “motivi inerenti alla giurisdizione”* (7 ottobre 2020).

[13] Cons. Stato, ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2, con note di A. Falchi Delitalia, *Il giudice dell’ottemperanza come “giudice naturale dell’esecuzione della sentenza”*, in *Foro amm. CdS*, 2013, 1846 ss.; ivi N. Spadaro, *Brevi considerazioni in tema di giudizio di ottemperanza*, 1864 ss.

[14] Cons. Stato, ad. plen., 9 giugno 2016, n. 11, con note di N. Spadaro, *Giudicato a formazione progressiva e diritto europeo. Un’occasione sprecata dall’Adunanza plenaria*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1159 ss.; S. Vaccari, “Ius superveniens” *e giudicato a formazione progressiva*, in *Foro it.*, 2017, IV, 204 ss.

[15] Cons. Stato, ad. plen., 12 maggio 2017, n. 2, con nota di F.G. Scoca, *Impossibilità di esecuzione del giudicato e azioni conseguenti*, in *Corr. giur.*, 2017, 1257 ss.

[16] Cons. Stato, ad. plen., 9 maggio 2019, n. 7, con note di S. Aurilio, *La statuizione relativa alla penalità di mora può essere modificata in sede di c.d. “ottemperanza di chiarimenti” purchè se ne dimostri la manifesta iniquità*, in S. Toschei (a cura di), *L’attività nomofilattica del Consiglio di Stato*, Roma, 2020, 820 ss.; M.M. Cellini, *La penalità di mora nel processo amministrativo tra precarietà della statuizione ed effettività della tutela giurisdizionale*, in corso di pubblicazione in *Riv. dir. proc.*, n. 1/2021.

[17] Per una ricognizione, si segnala la raccolta di contributi pubblicati in F. Francario – M.A. Sandulli (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzarolli. Atti del Convegno di Modanella*, Napoli, 2017. Si veda, inoltre, P.L. Portaluri, *Le “macchine pigre” ed un Codice ben temperato*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 669 ss.

[18] In relazione alla quale v. L.R. Perfetti – G. Tropea, *“Heart of darkness”: l’Adunanza Plenaria tra ordine di esame e assorbimento dei motivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 205 ss.; A. Travi, *Recenti sviluppi sul principio della domanda nel giudizio amministrativo*, in *Foro it.*, 2015, III, 286 ss.

[19] Per riprendere la significativa immagine offerta da F.G. Scoca, *Contributo sulla figura dell’interesse legittimo*, Milano, 1990, 25.

[20] E della successiva sentenza della Corte cost., 11 maggio 2006, n. 191, commentata da M.A. Sandulli, *Riparto di giurisdizione atto secondo: la Corte Costituzionale fa chiarezza sugli effetti della sentenza 204 in tema di comportamenti “acquisitivi”*, in *www.federalismi.it*, 2006; A. Travi, *Principi costituzionali sulla giurisdizione esclusiva ed occupazione senza titolo dell’amministrazione*, in *Foro it.*, 2006, I, 1625 ss.

[21] Così, da ultimo, il Pres. F. Patroni Griffi in occasione del webinar – Modanella 2020 *La questione di giurisdizione. Giornate di studio sulla giustizia amministrativa* (9 dicembre 2020), in questa *Rivista* (12 dicembre 2020).

[22] Cfr. M. Mazzamuto, *Per una doverosità costituzionale del diritto amministrativo e del suo giudice naturale*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 643 ss.

[23] Come è stato significativamente affermato da V. Caianiello, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003, 988: «è peculiare del processo amministrativo la circostanza che esso è volto a soddisfare pretese di soggetti nei confronti di potestà pubbliche, per cui anche il processo esecutivo non si svolge nello schema proprio del processo civile diritto-obbligo, bensì nello schema del sindacato sulla potestà».