

DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO

Anno XXXII Fasc. 4 - 2014

ISSN 0393-1315

Ilaria Pagni

**IL CUMULO DI DOMANDE NEL
PROCESSO AMMINISTRATIVO**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ILARIA PAGNI

IL CUMULO DI DOMANDE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO (*)

SOMMARIO: 1. La connessione nella prospettiva della giustizia amministrativa. — 2. Dalla connessione tra provvedimenti al cumulo delle azioni. — 3. Le ipotesi di cumulo. — 4. *Segue*: le azioni previste dall'art. 117, 5° e 6° comma, nel giudizio avverso il silenzio-inadempimento. — 5. I nessi tra le domande cumulate nel medesimo processo.

1. Anche nel processo amministrativo, come in quello civile, oggi è possibile affermare che il fenomeno processuale della connessione — tra cause o tra domande, o, il che è lo stesso, tra azioni — riporta ad un fenomeno unico, che è quello del collegamento tra diverse vicende sostanziali, oggetto di diverse domande giudiziali, e, in quanto tali, materia di diverse cause (1).

Con riferimento al processo amministrativo, questa affermazione dev'essere tuttavia meglio precisata, e può almeno in parte sorprendere, se si pensa che quel processo ha sempre avuto usualmente un punto di riferimento, l'atto amministrativo, rispetto al quale la connessione che viene in gioco è necessariamente diversa da quella del processo civile, che ha per oggetto diritti soggettivi, i quali vivono nella realtà sostanziale naturalmente tra di loro collegati: nella giurisdizione amministrativa, non a caso, la connessione oggettiva viene

(*) Testo della relazione predisposta per il Convegno di Studi della Associazione italiana fra gli studiosi del processo amministrativo, tenutosi il 13 e il 14 giugno 2014 a Firenze, su *Connessione e cumulo di domande nel processo amministrativo*.

(1) Per tutti, G. FABBRINI, *Connessione (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988, 1.

colta tradizionalmente nel *collegamento procedimentale o funzionale tra atti diversi*, e poiché la vicenda sostanziale appare unitaria in quanto unici o coordinati siano gli interessi pubblici perseguiti e quelli del privato coinvolti, è necessario che i diversi atti appartengano ad un unico procedimento, e siano pertanto espressione di un unico potere, oppure siano conclusivi di procedimenti autonomi ma collegati tra loro (2).

In un processo di impugnativa in cui, al di là delle sempre maggiori aperture ad un giudizio sul rapporto, l'atto amministrativo è, comunque, ancora oggi, anche per chi ha posizioni più avanzate, "termine dell'attacco impugnatorio e, come tale, oggetto e limite del processo", secondo una nota espressione di Nigro (3), l'apertura ai ricorsi oggettivamente complessi è inevitabilmente condizionata alla possibilità di scorgere nessi tra provvedimenti, anche di tipo fattuale, e non già all'esistenza di un collegamento per identità degli elementi oggettivi della domanda giudiziale, come nel processo civile.

Sicché, se è vero che l'istituto della connessione ha una indubbia importanza per la stessa conformazione dei rapporti tra diritto sostanziale e processo amministrativo, in quanto la valorizzazione dei rapporti esistenti tra gli atti attraverso i quali il potere dell'amministrazione si esercita, consente il passaggio "dalla considerazione dell'atto e della determinazione della sua sorte, alla considerazione e conformazione del modo di esercizio del potere" (4), non meno è vero che la prospettiva dalla quale la connessione è stata studiata, anche dagli autori più attenti alla sistematica del processo civile, è stata necessariamente ben diversa da quella assunta da quest'ultima, per la differenza tra le vicende sostanziali che impongono, o consen-

(2) Su questo tipo di connessione, e sulle implicazioni sul piano della competenza, si rinvia alla relazione di S. MENCHINI, *Considerazioni di carattere generale, ma non troppo, sulla connessione nel processo amministrativo*, in questo numero della *Rivista*.

(3) M. NIGRO, *Problemi veri e falsi della giustizia amministrativa dopo la legge sui tribunali regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1830.

(4) M. NIGRO, voce *Processo (processo amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991, 5-6.

tono a seconda dei casi, il processo congiunto, nell'uno e nell'altro tipo di processo.

Si comprende allora come l'ampliamento delle azioni nel processo amministrativo, frutto della scelta, della legge delega, di chiamare il legislatore delegato a « prevedere le pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa » per riordinare le azioni introdotte nel tempo in modo episodico e frammentato e offrire al meglio la dimensione della strumentalità delle azioni rispetto ai bisogni di tutela (5) abbia necessariamente portato con sé anche un ampliamento della prospettiva dalla quale il fenomeno della connessione dev'essere analizzato nella giurisdizione amministrativa: non più soltanto come nesso esistente tra atti e provvedimenti collegati tra loro (6), ma anche come collegamento tra domande che recano elementi oggettivi almeno in parte identici. Se diverso è, infatti, il *petitum* processuale delle diverse azioni, non vi è dubbio che, pur nei diversi modi di intendere l'oggetto del processo e nel diverso modo in cui perciò la stessa penetra all'interno del giudizio, identica sia la situazione sostanziale fatta valere dal privato: quell'interesse legittimo del quale da tempo si va predicando la natura non di mero strumento del rimedio giurisdizionale demolitorio, ma di vera e propria situazione sostanziale suscettibile di essere tutelata in forme diverse.

Il tema del cumulo delle domande è, oggi, dunque, soprattutto lo sviluppo del tema delle azioni proponibili.

A prescindere allora dal chiedersi se il tema del cumulo delle azioni sia riconducibile o meno all'istituto della connes-

(5) M. CLARICH, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e nuove tutele*, in www.giustiziaamministrativa.it; nonché in *Giorn. dir. amm.* 2010, 1121 ss.

(6) Sul cumulo di azioni determinato dalla proposizione, in un unico giudizio mediante ricorso cumulativo, della domanda di annullamento di più provvedimenti, e sugli orientamenti giurisprudenziali in proposito, v., anteriormente al Codice, le considerazioni di E. M. BARBIERI, *Sulla pretesa inammissibilità del ricorso cumulativo*, in *Giur. it.*, 1982, IV, 193 ss.

sione in senso proprio (lo si esclude (7) argomentando dal fatto che, intervenendo sul tema dei rapporti tra annullamento e risarcimento, la Corte costituzionale, nella sentenza 6 luglio 2004, n. 204, ha affermato che “il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova ‘materia’ attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione” (8), e dal rilievo che si ha di fronte un unico provvedimento che lede un unico interesse protetto per il quale l’ordinamento appresta rimedi differenti: ma il punto, come si vedrà, merita un approfondimento ulteriore), e nonostante l’art. 32 C.P.A. riprenda l’impostazione restrittiva che la giurisprudenza aveva dato al cumulo di domande (richiedendo tra le stesse una connessione oggettiva e non consentendo invece la proposizione cumulata di domande “non altrimenti connesse”, com’è nell’art. 104 c.p.c.), non vi è dubbio che il Codice abbia impresso una spinta nella direzione dell’ammissibilità del processo oggettivamente complesso, sia perché ha risolto con norma espressa la questione del rito applicabile (che, per la giurisprudenza, rappresentava un ostacolo non secondario alla realizzazione del processo simultaneo), sia perché in certi casi il cumulo risulta addirittura imposto, dato che non tutte le azioni oggi esperibili sono proponibili in via autonoma: è il caso dell’azione di adempimento, introdotta

(7) Così S. MENCHINI, *Considerazioni di carattere generale*, cit.

(8) Osserva invece che in tal modo si disconosce una realtà difficilmente contestabile, ossia che “chi agisce in via risarcitoria ex art. 2043 cod. civ. (ma il discorso non cambia ove si preferisca ravvisare una responsabilità contrattuale) fa valere il diritto di credito sorto sulla base di tale norma, della cui fattispecie costitutiva la lesione dell’interesse legittimo fa parte (al pari di quella di un diritto soggettivo) colorando di ingiustizia il danno”, R. VILLATA, *Dodici anni dopo: il codice del processo amministrativo*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di B. Sassani-R. Villata, Torino, 2012, 44-45.

espressamente nel Codice dal d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, che richiede però che l’azione sia esercitata, nei limiti di cui all’art. 31, terzo comma, *contestualmente* all’azione di annullamento del provvedimento di diniego o all’azione avverso il silenzio, sul presupposto che l’unica azione di condanna che può essere proposta *anche* in via autonoma, nella giurisdizione di legittimità, è quella con la quale si chiedi il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi o da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento (con un’autonomia, per la prima, che sconta la previsione dell’art. 30, terzo comma, in punto di quantificazione dei danni, quando la domanda di annullamento non venga proposta affatto).

2. Nonostante l’importanza della connessione nel processo amministrativo, e il fatto che essa non solo sia un’evenienza normale, ma “rivesta la peculiare ed essenziale funzione di assicurare la ragionevolezza e l’equilibrio dell’intero sistema dei rapporti tra diritto sostanziale e processo nel diritto amministrativo” (9), continua ad essere vero, pur dopo l’emanazione del codice, che manca un quadro organico di riferimento. La connessione è espressamente richiamata da varie norme (artt. 32, 43, 70), e sono previste regole in punto di rito applicabile (artt. 32, 112, 4° comma, 117, 5° e 6° comma), ma senza che vi sia una disciplina paragonabile a quella contenuta negli artt. 31 ss. e 103 ss. c.p.c. (10).

(9) M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002, 10. Sulla connessione si veda inoltre il tradizionale studio di G. BERTI, *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970.

(10) Ha chiarito il Consiglio di Stato che il Codice del processo amministrativo, pur non considerando espressamente l’istituto della connessione, a differenza del codice del processo civile, lo presuppone in più casi, ovvero nell’art. 32, che disciplina il cumulo di domande oggettivamente connesse, nell’art. 43, in tema di motivi aggiunti (coi quali, oltre alle nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, si possono introdurre domande nuove purché connesse a quelle già proposte, e, se la domanda è proposta con ricorso separato davanti allo stesso tribunale, il giudice può riunire i ricorsi), nonché nell’art. 70, che conferisce al giudice il potere di disporre la riunione di ricorsi connessi. E che a ben vedere il Codice riunisce, sotto il comune istituto della connessione, specie distinte del

Ciò non toglie che il richiamo ai principi espressi da queste norme, tenuto conto delle peculiarità del processo amministrativo, abbia guidato e guidi l'interprete nella ricostruzione di un sistema che, anche nella giurisdizione amministrativa, si apre alla possibilità, e talora alla necessità, di un processo cumulato.

L'indagine svolta da chi ha analizzato il tema della connessione prima e dopo l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo ha chiarito come il fenomeno continui ad essere disciplinato essenzialmente da regole giurisprudenziali, e come, dato che "la connessione tra cause è anche e soprattutto il risultato di una connessione tra provvedimenti amministrativi eventualmente emessi da distinte autorità amministrative" (Ramajoli) (11) sia poco comprensibile la latitanza del legislatore nell'individuazione del giudice davanti al quale debba svolgersi il processo simultaneo nel caso di impugnazione dei più atti che rientrano ciascuno nella competenza di differenti giudici amministrativi.

Ma se cumulo è certamente anche quello che si ha quando con unico ricorso, o con motivi aggiunti, si impugnano più atti, quel che qui preme esaminare, per la maggiore novità del tema, è, come si è detto, il fenomeno delle più azioni cumulate nel medesimo processo (12). Fenomeno che porta con sé una serie di implicazioni alle quali accenneremo una volta ricostruito il

medesimo genere (per una disamina delle quali, v. Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2014, I, 41).

(11) M. RAMAJOLI, *Giudice competente nel caso d'impugnazione di più atti connessi*, in questa *Rivista*, 2011, 739.

(12) Su questo tipo di cumulo sono minori gli interventi della giurisprudenza, che continua ad occuparsi essenzialmente dell'altro tipo di cumulo, quello dato dalla pluralità di provvedimenti impugnati, sul quale v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6537, in *Foro it.*, 2012, III, 1 ss., con nota di A. TRAVI, che riepiloga gli orientamenti giurisprudenziali in proposito e osserva come la Quinta Sezione, nella pronuncia in commento, aderisca ad una interpretazione rigorosa delle condizioni per ammettere il ricorso cumulativo, anche per evitare elusioni fiscali. Sul cumulo tra diversi tipi di azioni, v. Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4142, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 1984 (m); Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 355, *ibidem*, 170; Cons. Stato, Sez. V, 21 marzo 2011, n. 1739, in *Giur. it.*, 2012, 448; Tar Catania, Sicilia, Sez. II, 27 novembre 2013, n. 2889, in *Foro amm.-Tar*, 2013, 3573.

fenomeno nel suo complesso, e che sono relative al modo in cui le più domande si inseriscono nell'unico giudizio, alla necessità di tenere comunque distinte quelle domande sotto il profilo dei requisiti processuali delle stesse, alla diversa distribuzione degli oneri di allegazione e prova.

Procediamo con ordine.

Senza interrogarsi ancora sul se, nel processo amministrativo, vi sia spazio o meno per un principio di atipicità della tutela, non vi è dubbio che il Codice contempra un sistema di azioni tipizzate.

In questo sistema, l'azione di annullamento è ancora il primo rimedio preso in considerazione dal legislatore, visto che esso apre il capo delle azioni di cognizione, ma non vi è dubbio che, da un lato, l'eliminazione della formula evocativa contenuta nell'art. 45 T.U. del 1924 ("salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa"), dall'altro, l'apertura al principio della pluralità delle azioni, abbiano ampliato gli spazi di tutela dell'interesse legittimo, inteso come situazione giuridica sostanziale contraddistinta dalla pretesa ad un bene della vita (13), e posto le basi per il definitivo superamento della tradizionale concezione del processo amministrativo come processo sull'atto.

Importante il riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato (14), dell'azione di accertamento anche nelle ipotesi diverse da quelle espressamente previste, nell'affermare che "l'assenza di una prescrizione legislativa espressa non osta

(13) Ma v. *infra*, sul punto, quanto si osserva alle nt. 18 e 21.

(14) Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 513, con nota di M. A. SANDULLI; Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 2012, n. 472, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. V, 27 novembre 2012, n. 6002, in questa *Rivista*, 2013, 854, con nota di A. CARBONE, *Pluralità delle azioni e tutela di mero accertamento nel nuovo processo amministrativo*. Nel senso che l'azione di accertamento, lungi dal presentarsi come un rimedio generalizzato e alternativo all'azione annullatoria-caducatoria, può essere promossa dal privato soltanto nei casi in cui costituisca l'unico strumento a sua disposizione per tutelare la propria situazione soggettiva, Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2013, n. 231, in *Urb. app.*, 2013, 482.

all'esperibilità di un'azione di tal genere quante volte detto termine di tutela sia l'unica idonea a garantire una protezione adeguata e immediata dell'interesse legittimo". Non siamo di fronte ad un rimedio generalizzato e alternativo all'annullamento, ma certo non è preclusa la praticabilità di un'azione che, purché sorretta da un interesse ad agire concreto e attuale, consenta la tutela della posizione soggettiva quando per essa sia sufficiente la dichiarazione della sua esistenza (15).

Quanto all'azione di adempimento, è noto come un'azione di tal genere, modellata sulla *Verpflichtungsklage* tedesca, fosse reclamata da tempo dalla dottrina (16), e come nel testo del Codice definitivamente approvato l'azione di adempimento, inizialmente introdotta, scomparve, salvo poi essere reinserita col secondo correttivo, approvato col d.lgs. n. 160/2012, all'interno della previsione generale relativa all'azione di condanna (al pagamento di una somma di denaro, anche a titolo risarcitorio, all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, e, appunto, al rilascio di un provvedimento richiesto). L'azione di adempimento non può essere esercitata in via autonoma, ma deve essere proposta, nei limiti di cui all'art. 31, 3° comma (ossia quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione), contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego o all'azione avverso il

(15) Per stabilire quando ciò accada occorre confrontarsi col rilievo (R. VILLATA, voce *Legittimazione processuale*, II), *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990, 1) per cui l'interesse legittimo, per la sua struttura, non è tutelabile tramite la dichiarazione della sua esistenza (che rilevarebbe, piuttosto, in termini di legittimazione a ricorrere), ma soltanto attraverso la sua soddisfazione (che passa, a seconda dei casi, attraverso una pronuncia costitutiva o di condanna).

(16) Cfr. F. MERUSI, *Verso un'azione di adempimento*, in *Il Processo amministrativo. Scritti in onore di Giovanni Miele*, Milano, 1979, 331 ss.; M. NIGRO, *Linee di una riforma necessaria e possibile del processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1978, 254 ss.; Id., *Giustizia amministrativa*, a cura di E. Cardì, A. Nigro, Bologna, 2002, 89.

silenzio. Ciò in linea, del resto, con quanto prevede in generale, a proposito dell'azione di condanna, l'art. 30, comma 1°, laddove la norma stabilisce che quell'azione debba essere proposta contestualmente ad altra azione, oppure in via autonoma, ma allora solo « nei casi di giurisdizione esclusiva, e nei casi di cui al presente articolo » (ovvero, nei casi di risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria, anche nelle forme del risarcimento in forma specifica), così alludendo ad azioni di condanna necessariamente *diverse* da quella risarcitoria, e perciò appunto all'azione di condanna all'emanazione del provvedimento.

Non vi è più ragione, perciò, di interrogarsi, per affermare l'ammissibilità di un'azione di adempimento, sulla possibilità di invocare, anche con riferimento al processo amministrativo, il principio di atipicità dell'azione e delle forme di tutela che, nel processo civile, coniugati al principio di effettività, consentono di affermare che l'interesse della parte ad una forma di tutela rende ammissibile la tutela stessa nei limiti della strumentalità — che dev'essere massima — tra diritto sostanziale e processo (salva la necessità di previsioni espresse per quanto riguarda la tutela costitutiva). Restano invece aperti gli interrogativi, analoghi a quelli che si pongono per l'azione risarcitoria di cui tra poco diremo, circa il modo in cui si deve strutturare il processo amministrativo con riferimento a domande diverse da quella di annullamento, sotto il profilo della distribuzione degli oneri di allegazione e prova, per accogliere al suo interno questo tipo di domanda (17).

Rimane inoltre la difficoltà, a monte, almeno dove l'attività amministrativa non sia in astratto o in concreto vincolata, di parlare di adempimento in una situazione in cui — anche a voler accogliere le posizioni più avanzate sulla portata della situazione soggettiva che il privato fa valere nei confronti della

(17) L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al fare*, in questa *Rivista*, 2013, 617 ss.

p.a. — occorre fare i conti col rilievo per cui l'assetto degli interessi non è stato predeterminato dal legislatore (come avviene quando lo schema di riferimento è quello, tradizionale, norma-fatto-effetto), e neppure concordato tra le parti (secondo lo schema, all'apparenza analogo al modello in cui si iscrive l'operare del potere pubblico, norma-potere-effetto, dove però il potere è quello che discende dall'espressione dell'autonomia negoziale, e pertanto è frutto di una scelta bilaterale espressa nel contratto), ma è l'amministrazione che, comunque, detta la regola del caso concreto. Ciò a meno di non sussumere nella categoria dell'obbligo i vincoli gravanti sulla Pubblica amministrazione, e rifiutare l'idea tradizionale di una situazione soggettiva che dialoga con il potere, sul presupposto che « laddove il potere è disciplinato dalla legge, è in realtà il potere stesso a non sussistere, mentre quello che esiste è solo il vincolo (l'insieme dei vincoli) di carattere normativo, che (ormai) è quanto dire l'obbligazione della pubblica amministrazione e il diritto di credito del cittadino » (18).

La riflessione sul punto non è ancora completa, visto che

(18) L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano 2003, VIII, e oggi *Id.*, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, cit., 643, 657 ss. Sul punto, v. anche C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008.

Critico R. VILLATA, *Dodici anni dopo*, cit., 64, che, riprendendo le considerazioni già svolte in *Nuove riflessioni sull'oggetto del processo amministrativo*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano, 1982, I, 707 ss., spec. 719 ss., e reinquadrando nel nuovo assetto della giustizia amministrativa, osserva che « se si conviene che l'interesse legittimo è sì una situazione sostanziale, come tale indirizzata al conseguimento di un bene della vita, ma tuttavia non consta — diversamente dal diritto soggettivo — di poteri atti a soddisfare pienamente, sia pure talvolta con la necessaria collaborazione altrui, l'interesse del titolare, conseguenza inevitabile è la mancanza di garanzia di soddisfazione piena e sicura dell'interesse al bene della vita che pur costituisce l'elemento sostanziale di siffatta situazione soggettiva. Ma ciò non dipende dalla limitatezza dei poteri del giudice, sibbene dalla circostanza che la norma sostanziale disciplina la fattispecie tenendo conto della compresenza del potere dell'Amministrazione, con cui l'interesse legittimo — o comunque si voglia chiamare la situazione soggettiva che con detto potere deve confrontarsi — colloquia, secondo una tecnica di protezione non certo esclusiva del nostro ordinamento ». Sul punto v. anche *infra*, testo e nota 21.

permangono, nella dottrina amministrativistica, ampie differenze nel modo di ricostruire l'oggetto del processo nella sua forma più tipica, quella dell'azione di annullamento, pur nella convinzione, sempre più diffusa, che siano stati compiuti numerosi passi avanti nella direzione di un processo sul rapporto, anziché sull'atto. E l'individuazione della situazione fatta valere in giudizio e delle caratteristiche di essa, oltre a condizionare, nell'azione di adempimento e in quella avverso il silenzio, l'interpretazione da darsi alla previsione dell'art. 31, 3° comma nello stabilire quando il giudice possa « pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio », condiziona anche la ricostruzione dei nessi che corrono tra le azioni cumulate all'interno dell'unico giudizio.

Se, sotto il primo profilo, è necessario stabilire con chiarezza fin dove è possibile impedire alla P.A. di negare l'atto richiesto adducendo ragioni diverse da quelle contenute nel primo diniego (quesito, questo, non dissimile da quello che si pone, nell'azione di annullamento, con riferimento alla possibilità di impedire all'amministrazione di riesercitare il proprio potere), dato che, sotto questo aspetto, il principio di effettività della tutela è principio neutro, e la sua attuazione dipende dall'assetto dettato dalle norme sostanziali (non vi è dubbio che il processo possa e debba dare al vincitore quanto gli spetta sul piano del diritto sostanziale, ma non certo qualcosa di diverso, tantomeno qualcosa di più (19)), sotto il secondo profilo è evidente che, a seconda della ricostruzione dell'oggetto del processo, cambia il tipo di rapporto che può cogliersi tra le domande e le azioni proposte.

Il problema, allora, è quello della posizione che l'atto, il potere amministrativo e l'interesse legittimo assumono all'interno delle diverse cause promosse in via di annullamento, di azione verso il silenzio, di adempimento, di risarcimento del danno. Fermo, infatti, che l'interesse legittimo ha, come si è

(19) Nello stesso senso, anche S. MENCHINI, commento a Tar Lombardia, Sez. III, 8 giugno 2011, n. 1428, in *Osservatorio al codice del processo amministrativo Guida dir.* - Luiss.

detto, avuto un'evoluzione nel tempo, che lo ha portato dall'essere una situazione processuale, mirante ad una tutela impugnatoria, a divenire una situazione con una propria consistenza sostanziale che ha consentito un rafforzamento della tutela del cittadino nei confronti della P.A. (20) (tanto che lo si è paragonato ad un vero e proprio diritto di credito (21)), il processo amministrativo continua ad avere come punto di riferimento l'atto amministrativo del quale si chiede, a seconda dei casi, l'annullamento o l'accertamento dell'illegittimità oppure della sua lesività, il che rende non immediata l'individuazione degli elementi oggettivi della domanda giudiziale ai quali pure occorrerebbe far riferimento per stabilire il tipo di collegamento tra le azioni cumulate nel medesimo processo.

La questione riveste, per la verità, un'importanza essenzialmente sul piano sistematico, perché il cumulo è ammesso, e in certi casi imposto, sol che sussista una qualche forma di con-

(20) Per cogliere questa evoluzione, è sufficiente, tra le molte, leggere Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Foro it.*, 2012, III, 31, con nota di A. GIANNELLI; in *Corr. giur.*, 2011, 979, con nota di F. G. SCOCA; in *Corr. merito*, 2011, 547, con nota di M. L. MADDALENA; *ibidem*, 995, con nota di C. LAMBERTI; in *Urb. app.*, 2011, 694, con nota di C. E. GALLO, dove si afferma che l'interesse legittimo "non si risolve in un mero interesse alla legittimità dell'azione amministrativa in sé intesa, ma si rivela posizione schiettamente sostanziale, correlata, in modo intimo e inscindibile, ad un interesse materiale del titolare ad un bene della vita, la cui lesione (in termini di sacrificio o di insoddisfazione a seconda che si tratti di interesse oppositivo o pretensivo) può concretizzare un pregiudizio".

(21) Così L. FERRARA, *Dal giudizio d'ottemperanza*, cit., loc. cit. Ma sul punto v. *infra*, nota 23, le differenze che lo stesso Autore fa tra attività vincolata e attività discrezionale. Per quanto sia suggestivo il paragone tra l'interesse legittimo e il diritto di credito, che ha, dall'altro lato del rapporto, un obbligo a tenere un comportamento determinato (in ogni caso, un obbligo ad una prestazione non totalmente determinata: così C. CONSOLO, *Piccolo discorso sul riparto di giurisdizioni, il dialogo fra le corti e le esigenze dei tempi*, (già pubblicato in questa *Rivista*, 2007, 631 ss., ed ora) in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, IV, Padova, 2007, 51 ss., spec. 70), non possiamo dimenticare che nel diritto societario, dove il socio ha diritto ad un'azione della società orientata secondo il canone del rispetto della legalità del procedere dell'agire sociale, si tende ad escludere che egli vanti situazioni riducibili allo schema del diritto soggettivo, almeno nell'accezione consueta che ne identifica l'essenza col potere di agire per la soddisfazione del proprio interesse, che si realizza autonomamente, per effetto della stessa azione del soggetto (come nei diritti assoluti) oppure sollecitando un comportamento dovuto altrui (come nei diritti relativi).

nessione oggettiva tra le cause, ed è indubbio che una connessione oggettiva tra le diverse azioni possa scorgersi, sia pure con tutte le difficoltà che abbiamo evidenziato: se è vero, nel rapporto tra azione di annullamento e azione risarcitoria, che il provvedimento è unico e lede un interesse protetto unitario per la cui tutela l'ordinamento appresta più rimedi di contenuto differente (22), è vero anche, da una diversa prospettiva, che l'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo (anche se non il suo annullamento, per non ricadere nella pregiudizialità tra le due azioni, nei termini tanto a lungo dibattuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza) è certamente elemento, insieme alla lesività dell'atto, della fattispecie costitutiva del diritto al risarcimento del danno che sorge dalla lesione dell'interesse legittimo. Così come è vero che, nell'azione di adempimento, quell'accertamento, sia pure declinato nei diversi termini dell'accertamento delle regole che debbono guidare l'operato della P.A., è elemento della fattispecie costitutiva della situazione soggettiva volta all'ottenimento del provvedimento richiesto, nelle sue diverse coniugazioni a seconda che il provvedimento sia vincolato oppure discrezionale (23).

3. Ci siamo avvicinati, così, alle difficoltà di descrivere il fenomeno del cumulo nel processo amministrativo, se visto non nell'ottica tradizionale, della connessione tra provvedimenti, ma in quella più nuova, anche se non del tutto inedita, del cumulo di azioni diverse.

È evidente, da quanto abbiamo detto, che non sia sufficiente ribadire che oggi potere amministrativo e interesse legittimo possono essere ricostruiti come i termini dialettici di

(22) Così, come si ricorderà (*supra*, nota 7), S. MENCHINI, che richiama quanto affermato da Corte cost. n. 204/2004.

(23) Parla di *chance*, nel secondo caso, L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, cit., 646, ma il discorso non cambia qualora si parli indistintamente dell'interesse legittimo, che nell'un caso produce l'attribuzione del bene della vita, e nell'altro opera invece come "diritto" ad un'azione orientata secondo il canone del rispetto della legalità del procedere dell'agire amministrativo, un po' come avviene nel diritto societario nel rapporto tra il socio e l'agire sociale.

una relazione giuridica bilaterale (24), ed illustrare quali caratteristiche rivestano i due elementi di quella relazione alla luce del nuovo assetto delle tutele, per avere sufficiente chiarezza dei nessi che corrono tra le diverse azioni che il Codice consente di proporre. Lo spostamento del baricentro dell'interesse legittimo dal collegamento con l'interesse pubblico a quello con l'utilità finale o bene della vita che il soggetto titolare dell'interesse legittimo mira a conservare o ad acquisire, e l'accentuazione delle caratteristiche del processo come giudizio sul rapporto, anziché sull'atto (25), sono conquiste importantissime del diritto processuale amministrativo, ma lunga è ancora la strada nella direzione di quella chiarezza di idee invocata da chi esattamente nota come, non foss'altro perché si possano "utilizzare correttamente concetti o principi come domanda, allegazione dei fatti principali, corrispondenza tra chiesto e pronunciato, graduazione dei motivi", l'affinamento del processo renda urgente la pulizia concettuale sul piano sostanziale, "spostando su un piano tecnico le disquisizioni sulla nozione di interesse legittimo, abbandonando i toni discorsivi e le metafore" (26).

Del resto, anche nel processo civile, le maggiori difficoltà ricostruttive in ordine agli elementi oggettivi dell'azione si hanno quando nella fattispecie portata all'esame del giudice ricorre un potere, sia esso sostanziale o a necessario esercizio giudiziale, e quelle difficoltà raddoppiano quando il potere compare nella duplice veste di elemento che produce l'effetto sul quale si chiede una pronuncia e di elemento della pretesa di "invalidazione" dell'effetto in questione, che si traduca, oltretutto, in un "atto" (tipico è il caso del licenziamento del lavoratore e dell'"impugnativa" del licenziamento, dove il pro-

(24) Sulle cui caratteristiche v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 103 ss.

(25) Per una panoramica sul tema, v. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2014, 125 ss.

(26) L. FERRARA, *op. cit.*, 624-625.

blema dell'identificazione dell'azione e dei limiti oggettivi del giudicato si manifesta in tutta la sua portata (27)).

Prima di andare avanti sul tema del cumulo, è opportuno però completare il quadro delle ipotesi in cui il fenomeno ricorre, perché, se è vero che quella del cumulo tra azione di adempimento e azione di annullamento, o azione verso il silenzio, è certamente la fattispecie di maggiore interesse per la novità del tema (più ardate sono, senza dubbio, nel dibattito scientifico, le questioni relative alla portata dell'effetto conformativo del giudicato nel giudizio di annullamento, o al rapporto tra annullamento e risarcimento, circoscritto oggi a quel

(27) Il tema è particolarmente complicato dall'incertezza circa la natura del provvedimento di "impugnativa" del licenziamento. Tema complesso, e niente affatto risolto, né nel sistema previgente, in cui l'interpretazione prevalente (ma non per questo corretta) era nel senso della natura costitutiva della pronuncia di reintegra (la tesi della natura costitutiva della pronuncia è prevalente nella dottrina giuslavoristica: cfr. M. V. BALLESTRERO, *I licenziamenti*, Milano, 1975, 103 ss.; M. NAPOLI, voce *Licenziamenti*, in *Dig., disc. priv., sez. comm.*, IX, Torino, 1993, 64 ss.; F. MAZZIOTTI, *I licenziamenti dopo la l. 11 maggio 1990, n. 108*, Torino, 1991, 110 ss. Viceversa, la tesi dell'accertamento è diffusa tra i processualcivili: cfr. C. CONSOLO, *Oggetto del giudicato e principio dispositivo. II. Oggetto del giudizio ed impugnazione del licenziamento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, 569 ss.; R. ORIANI, *Diritti potestativi, contestazione stragiudiziale e decadenza*, Padova, 2003, 162 ss.; nonché il mio *Tutela specifica e per equivalente*, Milano, 2004, 100 ss.; tra i giuslavoristi, v. L. NOGLER, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i « principi » costituzionali*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2007, 593; in giurisprudenza, sembra andare nella direzione della tutela dichiarativa Cass., Sez. lav., 16 maggio 2001, n. 6727, in *Foro it., Rep.* 2001, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1522, dove si legge che « in caso di richiesta di tutela c.d. reale del posto di lavoro, nella domanda giudiziale, tanto più se è dedotta la nullità o l'inefficacia del licenziamento, è insita la richiesta di accertamento dell'inesistenza di una valida estinzione del rapporto di lavoro, della vigenza di quest'ultimo e di condanna del datore di lavoro alla sua esecuzione e al pagamento di quanto dovuto per il periodo di mancata attuazione », né nell'assetto consegnatoci dalla legge n. 92 del 2012 (c.d. riforma Fornero), nel quale il licenziamento, pur riconosciuto privo dei necessari presupposti, talora è inefficace *ab initio*, e tale rimane (come avviene nelle ipotesi di nullità), talora invece è efficace, ma potrà essere rimosso dal giudice (come nelle ipotesi di annullamento), oppure, infine, è improduttivo di effetti fino alla sanzione giudiziale che, pur accertandone l'illegittimità, gli conferisce efficacia dalla data della sua intimazione (come nel caso di risoluzione del rapporto con effetto *ex tunc*). In argomento, si vedano le considerazioni di C. CONSOLO, D. RIZZARDO, *Vere o presunte novità, sostanziali e processuali, sui licenziamenti individuali*, in *Corr. giur.*, 2012, 731-734.

tanto di “pregiudizialità” che comporta, nell’art. 30, 3° comma, l’esclusione dei danni “che si sarebbero potuti evitare usando l’ordinaria diligenza, anche attraverso l’esperienza dei mezzi di tutela previsti”), non meno rilevanti, per i problemi suscitati dalle norme che le prevedono, sono le ulteriori ipotesi, contemplate dall’art. 30, 5° comma, dall’art. 117, 5° e 6° comma e dall’art. 112, 4° comma, nelle quali il cumulo è soltanto consentito, e non anche imposto dal legislatore (di ipotesi di cumulo ve ne sarebbero altre, delle quali tuttavia non tratteremo: ad esempio, la proposizione della domanda risarcitoria nell’ambito del giudizio in materia di accesso, e il cumulo della domanda di nullità alla domanda di annullamento, quest’ultima in via subordinata o alternativa (28)).

Iniziamo dalla prima.

Il caso è quello della domanda di risarcimento del danno ingiusto derivante dall’illegittimo esercizio dell’attività amministrativa (l’altra ipotesi, prevista dall’art. 30, 4° comma, del danno derivante dall’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, la vedremo trattando invece dell’art. 117, 6° comma, che favorisce il cumulo tra azione contro il silenzio-inadempimento e azione risarcitoria consentendo al giudice di definire col rito camerale la prima e di trattare col rito ordinario la seconda).

L’azione risarcitoria può essere proposta in via autonoma, entro un termine di decadenza di centoventi giorni (che decorrono, qualora sia stata proposta l’azione di annullamento, dal passaggio in giudicato della relativa sentenza), o, ancora, nel corso del giudizio di annullamento, in tal caso cumulando la domanda attraverso i motivi aggiunti: l’art. 43 consente infatti la proposizione di domande nuove (i cd. motivi aggiunti impropri, o di matrice legislativa, per utilizzare una terminologia a questo punto superata (29)) “purché connesse a quelle già

(28) In argomento v. la ricostruzione offerta da B. SASSANI, *Le azioni*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, cit., 345 ss., spec. 372 ss.

(29) C. MIGNONE, *I motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Padova, 1984;

proposte”: e tale è appunto la domanda risarcitoria, dato che l’accertamento dell’illegittimità dell’atto amministrativo è, insieme alla sua lesività, elemento della fattispecie costitutiva del diritto al risarcimento del danno che sorge dalla lesione dell’interesse legittimo, così com’è, al tempo stesso, elemento della fattispecie costitutiva del potere di annullamento, che viene esercitato nell’azione impugnatoria.

Per un breve periodo l’azione risarcitoria poteva essere cumulata anche con l’azione di ottemperanza (art. 112, 4° comma), nel qual caso il giudizio di ottemperanza si sarebbe svolto nelle forme, nei modi e nei termini del processo ordinario: sono note, però, le perplessità suscitate dalla disposizione, sulla quale la giurisprudenza del Consiglio di Stato era intervenuta sottolineando come il cumulo e la conversione nel rito ordinario presupponessero la garanzia del doppio grado di giudizio, con conseguente inammissibilità della domanda di condanna inserita in un ricorso per l’ottemperanza al giudicato portato direttamente alla cognizione del Consiglio di Stato, saltando il primo grado (30). Il legislatore ha preso atto dei dubbi sollevati dalla previsione, ed è intervenuto col primo correttivo al Codice, sopprimendo la possibilità del cumulo previsto al quarto comma della disposizione, e lasciando soltanto il cumulo con l’azione di condanna al pagamento delle

sul punto si vedano le considerazioni di R. VILLATA-L. BERTONAZZI, *Sub art. 43*, in *Il processo amministrativo, Commentario al D.Lgs. 104/2010*, Milano, 2011, a cura di A. Quaranta, V. Lopilato, 427 ss.

(30) Cons. Stato, Sez. V, 1 aprile 2011, n. 2031, in *Urb. app.*, 2011, 940, con nota di S. FANTINI. Osserva la pronuncia che la possibilità di proporre nel giudizio di ottemperanza per la prima volta le connesse domande di risarcimento del danno derivante dall’illegittimità del provvedimento è “una delle più significative innovazioni previste dal codice con riferimento al carattere cognitorio del processo di ottemperanza; la prevalente giurisprudenza, infatti, era ferma nel ritenere inammissibile la proposizione di tale domanda risarcitoria. (...) Il codice ha invece recepito l’indirizzo minoritario che ammetteva la proposizione, in sede di ottemperanza, della domanda risarcitoria dei danni discendenti dall’originario illegittimo esercizio della funzione pubblica, a condizione, *inter alia*, che venisse introdotta davanti al TAR per evitare la violazione del doppio grado di giudizio”. Di qui l’inammissibilità del ricorso, per essere stata portata la domanda risarcitoria direttamente alla cognizione del Consiglio di Stato.

somme dovute a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché di risarcimento dei danni connessi all'impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica del giudicato o alla sua violazione o elusione, previsto dal terzo comma dell'art. 112.

L'azione risarcitoria da lesione di interessi legittimi non presuppone più, com'è noto, il rispetto della cd. pregiudizialità amministrativa, ovvero la necessità della proposizione dell'azione di annullamento, tant'è vero che la domanda può essere proposta anche in via autonoma; al tempo stesso, però, la circostanza che l'ammontare del danno risenta della mancata proposizione dell'impugnativa nei termini di cui all'art. 1227 c.c. (nel quale viene fatto rientrare anche il mancato esperimento dell'azione giudiziale (31)) ha fatto parlare di una sorta di "pregiudizialità mascherata" della quale si è messa in dubbio la legittimità (32). Non vi è dubbio che, per l'accoglimento

(31) Fa il punto in proposito Cons. Stato, Ad. plen., n. 3/2011 cit., cit., dove si legge che "la giurisprudenza e la dottrina hanno nel tempo dilatato, in sede interpretativa, la portata e i confini dell'impegno cooperativo gravante sul creditore vittima di un altrui comportamento illecito. Risulta così superato il tradizionale indirizzo restrittivo secondo il quale il canone della "diligenza" di cui all'art. 1227, comma 2, c.c., imporrebbe il mero obbligo (negativo) del creditore di astenersi da comportamenti volti ad aggravare il danno, mentre esulerebbe dallo spettro degli sforzi esigibili la tenuta di condotte di tipo positivo sostanziandosi in un facere"; secondo il Consiglio di Stato, il creditore è gravato infatti anche da un obbligo positivo, col solo limite rappresentato dalla soglia del cd. apprezzabile sacrificio: "il danneggiato è tenuto ad agire diligentemente per evitare l'aggravarsi del danno, ma non fino al punto di sacrificare i propri rilevanti interessi personali e patrimoniali, attraverso il compimento di attività complesse, impegnative e rischiose". Non sono tali le iniziative giudiziarie, visto che, per il Consiglio di Stato, nel novero dei comportamenti esigibili dal destinatario del provvedimento rientra comunque "la formulazione, nel termine di decadenza, della domanda di annullamento, quante volte l'utilizzazione tempestiva di siffatto rimedio sarebbe stata idonea, secondo il ricordato paradigma della causalità ipotetica basata sul giudizio probabilistico, ad evitare, in tutto o in parte, il pregiudizio".

(32) Sul punto R. VILLATA, *Dodici anni dopo*, cit., 49 ss., osserva che anche le ordinanze del giugno 2006 della Cassazione avevano affermato che il giudice amministrativo avrebbe dovuto mutuare le regole civilistiche dell'art. 1227 c.c., sicché, se si vuole parlare di "pregiudizialità mascherata", il principio appare già affermato compiutamente nelle pronunce della Cassazione, sulla scorta della proposta avanzata da C. CONSOLO, *Piccolo discorso sul riparto di giurisdizioni*, cit., e da chi scrive.

della domanda risarcitoria, non sia necessaria la proposizione della domanda di annullamento, e che la mancata proposizione incida piuttosto sul *quantum* del risarcimento, sicché di pregiudizialità, tecnicamente, non è dato parlare: al tempo stesso però è evidente che in caso di cumulo, le sorti dell'una azione condizionano quelle dell'altra, sia in caso di rigetto che di accoglimento, per il fatto che l'accertamento della non correttezza dell'operato della P.A. è elemento oggettivo di entrambe le domande.

Che sia così lo si vede anche dalla previsione dell'art. 34, 3° comma, per il quale "quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto, se sussiste l'interesse ai fini risarcitori".

È questa un'ipotesi di conversione tipizzata (33) dell'azione costitutiva di annullamento in azione dichiarativa di accertamento dell'illegittimità, da spendere anche in un successivo giudizio di risarcimento, come nella *Fortsetzungs-feststellungsklage*, ovvero l'azione di "accertamento in continuazione" propria dell'ordinamento tedesco. La norma, ad avviso della giurisprudenza, introdurrebbe "un principio di carattere generale volto da un lato ad inibire l'annullamento di atti che abbiano ormai esaurito i loro effetti nel corso del giudizio e, dall'altro, a tutelare, in presenza dei necessari presupposti, l'interesse all'accertamento" (sul modello, si osserva in dottrina, dell'art. 21-*octies* l. 241/1990 in punto di vizi non invalidanti, dove il difetto di interesse è però originario, anziché sopravve-

(33) O, il che è lo stesso, di conversione legale della domanda (il fenomeno della conversione è previsto dall'art. 32, 2° comma, dove si prevede che "il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni": se non se ne determinano correttamente i confini, il potere del giudice può incidere sul principio della disponibilità della tutela giurisdizionale, secondo il quale la parte è l'unico titolare del potere di chiedere tutela e di scegliere in che modo chiederla). In argomento v., ampiamente, F. FOLLIERI, *Qualificazione e conversione dell'azione alla prova del principio della domanda*, in questa *Rivista*, 2013, 177 ss.

nuto come nel caso di specie (34)). In questi casi, “l’azione costitutiva si depotenzi[erebbe] di quel ‘quid pluris’ — la modificazione di una situazione giuridica — che la caratterizza rispetto al contenuto di accertamento proprio di ogni azione, per ridursi a mero accertamento, per il quale il presupposto dell’interesse è costituito dall’interesse risarcitorio” (35).

Ad avviso della giurisprudenza, non occorrerebbe, a tal fine, una specifica istanza, per il fatto che l’accertamento dell’illegittimità dell’atto impugnato è contenuto nel *petitum* di annullamento come un presupposto necessario e la valutazione dell’interesse a ricorrere avverrebbe d’ufficio (36); secondo altra tesi, invece, il ricorrente avrebbe in ogni caso l’onere di allegare la sussistenza di un’utilità, e quindi di un interesse al mero accertamento a fini risarcitori: in difetto dell’allegazione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse (37).

Nella previsione dell’art. 30, 3° comma, la pronuncia di mero accertamento può aprire la strada alla tutela risarcitoria, senza necessità che si passi attraverso un annullamento dive-

(34) F. CARINGELLA, *op. cit.*, 171.

(35) Cons. Stato, Ad. plen., n. 3/2011 cit.

Diversa, perché non prevista dalla legge ma frutto di un’opzione giurisprudenziale, è l’ipotesi in cui il giudice amministrativo disponga dell’effetto caducatorio della pronuncia di annullamento, com’è avvenuto nella vicenda decisa da Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755, in *Urb. app.*, 2011, 927 ss., con commento di A. TRAVI, in cui si è ritenuto che in casi particolari il giudice potrebbe calibrare i propri poteri decisori sul caso concreto, modulando gli effetti della pronuncia di accoglimento così da conservare soltanto l’effetto conformativo; la pronuncia si limiterebbe pertanto all’accertamento della illegittimità del provvedimento, senza alcun effetto caducatorio, né *ex tunc* né *ex nunc*. In realtà, gli effetti dell’accoglimento della domanda di annullamento sono quelli previsti dalla legge, e il giudice non può disporre in assenza di una disposizione di legge che escluda l’annullamento dell’atto, potendo essere soltanto la legge a stabilire se possa ammettersi un bilanciamento tra le ragioni della pretesa annullatoria ed esigenze divergenti.

(36) Cons. Stato, Sez. IV, 18 maggio 2012, n. 2916, in *Urb. app.*, 2012, 1040, con nota di A. DAFAS, L. VIOLA; Cons. Stato, Sez. IV, 10 aprile 2012, n. 2061.

(37) In questo senso, G. CORSO, *Sub art. 34*, in *Il processo amministrativo, Commentario al D.Lgs. 104/2010*, a cura di A. Quaranta, V. Lopilato, cit., 341; nel senso della necessità di una domanda di parte, Cons. Stato, Sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6541.

nuto ormai inutile: la vicenda ricorda, fatte le debite differenze, quella presa in considerazione dall’art. 2378 c.c., che stabilisce che, qualora nel procedimento di impugnazione della delibera assembleare “venga meno a seguito di trasferimenti per atto tra vivi il richiesto numero delle azioni, il giudice (...) non può pronunciare l’annullamento e provvede sul risarcimento dell’eventuale danno, ove richiesto”. Il trasferimento volontario della partecipazione è considerato come perdita dell’interesse che fonda la legittimazione, tornando prevalente il contrapposto interesse societario al mantenimento in vita della delibera (38): di conseguenza, il giudice non può pronunciare l’annullamento, ma deve provvedere, *se richiesto*, sulla domanda di risarcimento del danno. Anche qui si ha una trasformazione dell’azione di annullamento in azione risarcitoria, sia pure per ragioni legate al venir meno della legittimazione, anziché dell’interesse, ma è prevista la necessità della richiesta di parte, da formularsi all’atto della declaratoria di improcedibilità.

4. Due ulteriori ipotesi di cumulo sono quelle previste dall’art. 117, 5° e 6° comma, all’interno del giudizio avverso il silenzio-inadempimento.

Nella prima, se nel corso del giudizio avverso il silenzio sopravviene il provvedimento espresso, o un atto connesso con l’oggetto della controversia, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, e l’intero giudizio prosegue con tale rito.

Nella seconda, se l’azione risarcitoria da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento è proposta congiuntamente a quella contro il silenzio, il giudice può definire con il rito camerale la seconda e trattare con il rito ordinario la prima.

(38) C. CARBONE, *La legittimazione ad impugnare le delibere assembleari di spa*, in *Le Società*, 2010, 1327.

Quando la P.A. decida di esercitare il proprio potere, che non si consuma nonostante il decorso del termine, il ricorso avverso il silenzio, secondo la giurisprudenza, diventa improcedibile, o per sopravvenuta carenza di interesse (se l'istanza è stata rigettata) o per cessazione della materia del contendere (se è stata accolta). Il venir meno dell'interesse al ricorso avverso il silenzio si abbina, però, al sopraggiungere dell'interesse ad impugnare il provvedimento sopravvenuto negativo: il Codice ha risolto i problemi che si erano posti in giurisprudenza, prevedendo allora che se, nel corso del giudizio sopravviene il provvedimento espresso, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, e l'intero giudizio prosegue con conversione obbligatoria del rito camerale in rito ordinario, visto che il contenzioso si incentra sul provvedimento espresso sopravvenuto e non beneficia delle esigenze acceleratorie, che sono collegate all'inerzia della P.A.

Tra le due azioni non vi è alcuna pregiudizialità, e neppure, a ben vedere, un vero e proprio collegamento se non di tipo procedimentale (tant'è che il Consiglio di Stato ha osservato che, in tal modo, il Codice avrebbe prediletto, anche nel giudizio sul silenzio, una impostazione che ha riguardo al complessivo rapporto privato-amministrazione e non al singolo episodio (39)), dal momento che il giudizio nasce come ricorso contro il silenzio serbato dall'amministrazione e in esso si innesta una impugnazione verso il provvedimento di diniego per esigenze di concentrazione delle forme di tutela. Per quanto la norma sia considerata un'applicazione del principio del cumulo, codificato dall'art. 32, a ben vedere col sopraggiungere del provvedimento il giudizio converge solo su quest'ultimo e l'oggetto del processo appare uno e unico.

Diversa, in quanto qui si ha davvero un cumulo di domande, è l'altra ipotesi contemplata dall'art. 117, in cui le azioni proposte sono due, l'azione di risarcimento e quella avverso il

(39) Cons. Stato, Sez. IV, 23 febbraio 2012, n. 985, in *Urb. app.*, 2012, 782, con nota di O. M. CAPUTO.

silenzio, introdotte in giudizio contestualmente (ma è possibile l'introduzione anche non contestuale, con motivi aggiunti). La domanda risarcitoria dev'essere proposta entro un termine di decadenza di centoventi giorni, a decorrere dalla scadenza del termine di un anno a sua volta decorrente dalla scadenza del termine per provvedere; non è previsto un raccordo come quello tra annullamento e risarcimento dell'art. 30, 5° comma, per cui il ricorrente non può attendere l'esito dell'azione avverso il silenzio, ma, avvicinandosi la scadenza del termine, deve proporre la domanda risarcitoria (40), anche se non ha ancora la certezza di quello che sta per avvenire, e il giudizio è trattato col rito ordinario (41).

Il ritardo con cui la P.A. risponde all'istanza del privato produce di per sé un pregiudizio, anche nel caso in cui l'istanza venga accolta. La patologica dilatazione temporale nell'attribuzione del bene della vita è fonte di danno ("danno da ritardo"), perché suscettibile di influire negativamente sulle scelte economiche che cittadini e imprese hanno diritto di prendere in un quadro che non sia segnato da incertezze temporali: il fattore tempo ha dunque valore di bene in sé e come tale viene risarcito (42). Le oscillazioni giurisprudenziali

(40) Nella formulazione dell'art. 30, 4° comma, ipotizzata dal Consiglio di Stato, l'azione risarcitoria poteva essere proposta senza limiti finché durava l'indempimento.

(41) Il punto non è pacifico: secondo R. CHIEPPA, *Sub art. 117*, in *Il processo amministrativo dopo il correttivo al codice*, Milano, 2012, 592 ss., spec. 599, la conversione del rito è facoltativa ed è possibile che il giudice definisca con rito camerale anche la domanda risarcitoria, il cui esame non richiede accertamenti complessi; secondo L. BERTONAZZI, *Il giudizio sul silenzio*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, cit., 969 ss., invece, l'esperienza del codice di procedura civile insegna che il regime delle modificazioni del rito per ragioni di connessione non è soggetta a margini di discrezionalità, il che rende la conversione obbligatoria; inoltre, l'eventualità della trattazione della domanda risarcitoria con il rito speciale rischierebbe di derubricare la tutela risarcitoria a tutela indennitaria (oggi peraltro espressamente prevista, e trattata con rito camerale: v. *infra*, nel testo).

(42) Cons. Stato, Sez. V, n. 1739/2011 cit.

Sull'evoluzione che ha avuto la questione della risarcibilità autonoma del danno da ritardo, v. G. MORBIDELLI, *Il tempo del procedimento*, in *La disciplina*

sul punto, per il fatto che la pretesa risarcitoria non potrebbe trovare soddisfazione per la sola illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione, a prescindere da una valutazione prognostica della fondatezza dell'istanza del privato e della eventuale spettanza del bene della vita a questa sotteso, per quanto siano riemerse in alcune occasioni anche successivamente al Codice (43), sembrano ormai superate dall'evoluzione del quadro normativo: a partire dall'introduzione, ad opera della l. 18 giugno 2009, n. 69, dell'art. 2-bis della l. 241/1990, che ha stabilito che le pubbliche amministrazioni e i privati investiti di pubblici poteri sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, e poi appunto con la previsione, nel Codice, della possibilità, prima sconosciuta e negata dalla giurisprudenza prevalente per ragioni legate al rito applicabile, del cumulo tra l'azione risarcitoria e quella avverso il silenzio.

Infine, con l'ulteriore modifica all'art. 2-bis della l. 241/1990, ad opera della l. 9 agosto 2013, n. 98, e col conseguente aggiornamento degli artt. 31 e 117, è stato previsto un indennizzo da corrisondersi per il mero ritardo, indipendentemente dalla prova del danno subito. La norma stabilisce che, fatto salvo il diritto al risarcimento, "in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento". Di nuovo, si contempla un'ipotesi di

generale dell'azione amministrativa. *Saggi ordinati in sistema*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, 251 ss.; A. POLICE, *Doverosità dell'azione amministrativa, tempo e garanzie giurisdizionali*, in *Il procedimento amministrativo*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2007, 135 ss.; R. CHIEPPA, *Il danno da ritardo (o da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento)*, in www.giustizia-amministrativa.it.

(43) Tar Puglia, Bari, Sez. III, 4 maggio 2012, n. 923, in *Foro amm.-Tar*, 2012, 1746; Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 5 aprile 2012, n. 217.

cumulo, prevedendosi che, nel giudizio di cui all'articolo 117 possa proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo. Anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata.

Tra la domanda risarcitoria o quella indennitaria, da una parte, e quella avverso il silenzio, dall'altra, il collegamento è dato dal fatto che l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento (in un caso unitamente all'accertamento del dolo e della colpa della P.A., nell'altro a prescindere da esso), ovvero la circostanza stessa del silenzio contro il quale nell'art. 31 si ricorre, è elemento costitutivo del diritto al risarcimento e all'indennizzo. Nel ricorso contro il silenzio, più precisamente, si accerta l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, con una pronuncia sulla fondatezza della pretesa che scatta, come nel caso in cui si chieda l'adempimento dell'obbligo di emettere un determinato provvedimento *ex art. 34, 1° comma, lett. c)*, quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

5. Una volta illustrate le principali ipotesi di cumulo, occorre tornare all'interrogativo iniziale, e chiedersi quale sia il grado di connessione oggettiva che si determina nell'abbinamento tra le più domande o, più semplicemente, che tipo di collegamento corra tra le stesse.

Siamo in presenza di un cumulo, per così dire, "incondizionale", visto che nessuna delle domande è proposta subordinatamente all'accoglimento o al rigetto dell'altra (44), e siamo anche al di fuori del tema delle domande alternative e del concorso di azioni, visto che non abbiamo trattato né del

(44) Sulle diverse ipotesi di cumulo, e per la differenza tra un cumulo condizionale e un cumulo "incondizionale", v. C. CONSOLO, *Il cumulo condizionale di domande*, Padova, 1985, 1 ss., nt. 1, 2, 6, 7, e G. TARZIA, *Appunti sulle domande alternative*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 253 ss.

cumulo tra nullità e annullamento, né del passaggio da un profilo all'altro di impugnativa nell'art. 29 C.P.A.: compiuta questa delimitazione in negativo, però, non è semplice individuare la tipologia di connessione che viene in gioco in positivo, per il fatto che non è sempre agevole la traduzione, sul piano del processo e degli elementi tradizionali della domanda giudiziale, del linguaggio utilizzato nel diritto amministrativo.

Una volta descritto l'interesse legittimo come situazione contenuta polimorfo, che va da una serie di utilità strumentali relative al procedimento amministrativo in cui l'atto si forma fino alla correlazione con l'interesse al bene della vita cui il titolare aspira, e osservato che la sua proiezione, sul piano processuale, è data dalla pluralità di azioni che il Codice ha messo a disposizione del ricorrente, non si fanno molti passi avanti nell'identificazione delle azioni, complice anche il fatto che, in un sistema di azioni tipizzate, l'attenzione è posta, innanzitutto dal legislatore, e poi dagli interpreti, essenzialmente sul *petitum* processuale, e dunque sull'oggetto immediato (di volta in volta, annullamento, accertamento, condanna), più che non sull'oggetto mediato e sul ruolo che gioca, rispetto ad esso, l'interesse legittimo come situazione sostanziale (se cioè quella situazione costituisca direttamente oggetto del giudizio o non si collochi invece, e allora quando, al livello della *causa petendi* della domanda giudiziale).

Volendo tentare, pur con queste riserve, una descrizione dei rapporti che corrono tra le più azioni cumulate all'interno dell'unico giudizio (e fermo che, se l'oggetto di esse è identificato con l'interesse legittimo nelle sue diverse proiezioni "rimediali", il tipo di collegamento è semplice da cogliere), è possibile — prendendo come riferimento il cumulo tra azione di annullamento, azione avverso il silenzio-inadempimento e azione di adempimento — individuare l'oggetto (o almeno parte dell'oggetto) di esse, rispettivamente, nell'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo e nella conseguente determinazione, grazie alla combinazione tra annullamento ed effetto conformativo, della *regula iuris* che l'amministrazione

dovrà seguire; nell'accertamento dell'obbligo di provvedere e nella conseguente condanna a farlo; nell'accertamento dell'obbligo di rilasciare un determinato provvedimento e nella conseguente condanna all'emanazione dello stesso. In questo contesto, si può provare a scorgere una relazione di accessorietà della domanda di adempimento rispetto alle altre, nel senso che questa si pone, rispetto a quelle, in un rapporto di *progressione* non dissimile da quella consequenzialità logico-giuridica che nel processo civile equivale a pregiudizialità-dipendenza, laddove accessorietà, anziché pregiudizialità, si ha solo perché si guarda al dato esteriore della modalità di abbinamento delle domande, stante la contestuale proposizione delle stesse (45): mentre di certo non si ha qui quell'accessorietà che la giurisprudenza scorge nella "maggiore importanza" della domanda principale rispetto a quella accessoria (46), com'è stato tipicamente ritenuto, fino al recente intervento delle sezioni unite, per il caso della domanda di risarcimento rispetto alla domanda di adempimento o di risoluzione del contratto (47).

A proposito della domanda risarcitoria, che abbiamo visto cumulata alla domanda di annullamento e a quella avverso il silenzio, non vi è dubbio che vi sia un rapporto di pregiudizialità dipendenza e di accessorietà. Non, ovviamente, nel senso che senza l'annullamento dell'atto non si può procedere al

(45) C. CONSOLO, *Determinazione del canone locativo e risoluzione per morosità: è davvero inevitabile alla stregua degli art. 34 e 31 c.p.c. la biforcazione del processo e la sospensione necessaria del giudizio sulla risoluzione?*, in *Giur. it.*, 1983, I, 1, 651.

(46) *Ex multis*, Cass. civ., Sez. I, 17 maggio 2005, n. 10356, in *Foro it.*, *Rep.* 2005, voce *Competenza civile*, n. 118.

(47) Così Cass. civ., Sez. II, 31 ottobre 2008, n. 26325, in *Foro it.*, *Rep.* 2008, voce *Contratto in genere*, n. 477. Nel senso invece che non vi sia accessorietà tra le due azioni, benché presupposto di entrambe sia l'accertamento dell'inadempimento, che però incide diversamente, dovendo essere di non scarsa importanza per accogliere la domanda di risoluzione e fungendo soltanto da parametro di valutazione per la domanda risarcitoria, v. Cass. civ., Sez. I, 14 dicembre 2000, n. 15779, *ivi*, *Rep.* 2000, voce *Competenza civile*, n. 193. Nega la natura propriamente accessoria della domanda di risarcimento, affermandone invece la natura complementare di rimedio volto a completare la tutela del contraente non inadempiente, a fronte dell'inadempimento altrui, Cass., Sez. un., 11 aprile 2014, n. 8510, *ivi*, 2014, voce *Procedimento civile*, n. 15.

risarcimento, perché il Codice ha chiuso la discussione sul punto, spostando sul piano della quantificazione del danno le conseguenze della mancata proposizione dell'azione e separando le regole di comportamento dalle regole di validità, impedendo che il risarcimento venga riconosciuto solo a fronte dell'atto dichiarato illegittimo (ne è conferma, del resto, oltre alla previsione del terzo comma dell'art. 34, anche, sia pure su un diverso piano, la previsione dell'art. 21-*octies* l. 241/1990; dove i vizi non invalidanti non impediscono il ristoro del danno). Piuttosto, nel senso che, solo se sussiste la violazione della regola di condotta da parte della P.A. (e sussistono, naturalmente, tutti gli altri elementi che giustificano il riconoscimento di un danno in capo al privato) la domanda di risarcimento sarà suscettibile di accoglimento da parte del giudice amministrativo. Il che significa che se il rigetto della domanda di annullamento fosse motivato con la correttezza dell'operato dell'amministrazione, non potrebbe neppure essere accolta la domanda risarcitoria, avanzata dal privato sul presupposto che quell'operato abbia leso l'interesse legittimo di cui egli sia titolare.

Il riferimento, poc'anzi compiuto, alla necessità che la domanda risarcitoria non si limiti alla deduzione della non correttezza dell'agire dell'amministrazione, ma scenda sul terreno dei danni che quell'agire abbia procurato, ci porta sul piano del modo in cui il ricorrente, che cumuli in un unico giudizio più domande, debba strutturare il ricorso, nel rispetto degli oneri di allegazione e di prova.

La cornice è quella dell'art. 40, che, da un lato, modella il contenuto della domanda giudiziale su quello tradizionale del processo civile, nel richiedere l'indicazione dell'oggetto della domanda senza focalizzarlo sull'atto o sul provvedimento eventualmente impugnato (la cui menzione è necessaria solo per i giudizi di annullamento), oltre all'esposizione sommaria dei fatti e ai mezzi di prova richiesti, e, dall'altro, tradisce la propria matrice impugnatoria laddove prevede che vengano in ogni caso indicati, a definire l'oggetto del ricorso, i "motivi specifici"

sui quali lo stesso si fonda. Ove nell'unico ricorso vengano cumulate più domande, si avranno tante "cause" quante sono le domande proposte, e per ognuna di esse dovranno essere valutati partitamente i presupposti processuali della giurisdizione, della competenza, della legittimazione, dell'interesse ad agire e così via. Allo stesso modo, almeno per quanto riguarda il cumulo tra annullamento (e silenzio) e risarcimento, le più cause verranno tenute separate per quanto attiene alle conseguenze della inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità dell'una rispetto all'altra.

Quanto all'onere di allegazione e prova, nel caso della domanda di annullamento la distribuzione dei carichi tra le parti è ricostruita in modo diverso da quel che avviene quando il privato, sul presupposto della consistenza "sostanziale" dell'interesse legittimo, chieda invece il risarcimento del danno. Nell'un caso, si alleggerisce il ricorrente che attacca il provvedimento dai propri oneri attraverso il ruolo di supplenza del giudice, riaffermato nelle norme del Codice in tema di istruttoria; nell'altro caso, dove spetta al ricorrente l'allegazione e la prova delle circostanze che fondano il pregiudizio subito, in applicazione piana dell'art. 2697 c.c., si richiama in pieno il principio dispositivo, senza il correttivo del cd. metodo acquisitivo, sul presupposto che i fatti rilevanti, e gli elementi per provarli, non siano nella disponibilità dell'amministrazione, ma sia il privato ad avere conoscenza dei pregiudizi che ha subito e ad essere in possesso degli elementi necessari a dimostrarli.

Il riconoscimento di un danno risarcibile, come conseguenza dell'azione amministrativa illegittima, non è infatti un evento direttamente conseguente alla declaratoria giurisdizionale dell'illegittimità dell'atto amministrativo, ma deve essere fondata su una pluralità di presupposti, di cui l'accertamento della non conformità alla legge del provvedimento lesivo è soltanto uno dei più elementi richiesti (48). Gli oneri di allegazione e di

(48) Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3266, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 1606.

prova pertanto si complicano, ed è probabilmente anche per questo, e non solo per le conseguenze che può avere, sul piano del risarcimento, la mancata proposizione del giudizio di annullamento, che la preferenza dei ricorrenti va al cumulo delle domande e non alla proposizione separata delle stesse: come si legge nella Relazione di accompagnamento al correttivo, "l'azione di risarcimento non autonoma risulta essere quella preferita dalla quasi totalità dei ricorrenti. Infatti, in tal caso il ricorrente ha a disposizione tutto l'iter processuale per approfondire l'istruttoria sul danno, utilizzando a suo vantaggio i documenti e le difese rassegnate dall'Amministrazione, e quindi per valutare l'effettiva sostenibilità dell'azione risarcitoria".

Nel caso dell'azione di adempimento, poi, la strutturazione della domanda giudiziale è ancora più complicata, anche soltanto per la difficoltà di capire quale sia il soggetto su cui gravi l'onere di dimostrare nel processo la sussistenza (o, per converso, l'insussistenza) dei presupposti per il rilascio del provvedimento. Ancora una volta, come di consueto nel processo amministrativo, il tema della prova si intreccia con quello dell'allegazione, stante che la disponibilità del fatto (dei motivi che ostano all'adozione del provvedimento richiesto, o, all'opposto, in caso di interesse oppositivo, dei motivi che ne hanno determinato il rilascio) e la disponibilità della prova procedono di pari passo (49).

La difficoltà di adattare alla particolarità della vicenda sostanziale sottesa all'azione di adempimento del processo amministrativo la regola cardine del processo civile, fissata da Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2001, n. 13533, secondo la quale « il creditore che agisce in giudizio (...) per l'adempimento del contratto deve fornire la prova della fonte (...) del suo diritto (ed eventualmente del termine di scadenza), limitandosi ad allegare l'inadempimento della controparte, su cui incombe

(49) Sul punto v. L. FERRARA, *L'allegazione dei fatti e la loro prova nella disciplina dell'annullabilità non pronunciabile: problematiche processuali e trasformazioni sostanziali*, in nota a Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2009, n. 2737, in questa *Rivista*, 2010, 229 ss.

l'onere della dimostrazione del fatto estintivo costituito dall'adempimento» (50), è di assoluta evidenza.

L'adattamento del principio dettato dalla Cassazione presupporrebbe una chiarezza ad oggi ancora mancante sui criteri che debbono essere utilizzati per stabilire fin dove arrivi il fatto costitutivo e dove cominci, invece, il fatto impeditivo che l'Amministrazione è chiamata ad allegare e provare per escludere la stessa possibilità della condanna all'emanazione del provvedimento; e probabilmente è possibile in modo pieno solo a patto che si intenda l'art. 10-bis l. 7 agosto 1990, n. 241 nel senso che all'amministrazione sia imposto di comunicare *tutti* i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza prima di rigettare la pretesa, o che in ogni caso si reputi che la p.a. debba versare nel corso del giudizio le ragioni che fanno da premessa della decisione: con tutte le difficoltà di trasferire dal processo civile a quello amministrativo il principio della preclusione da dedotto e deducibile, sulla cui centralità insiste un'attenta dottrina (51).

Certo la strada è ancora lunga, e il tema della connessione e del cumulo tra le domande dischiude una prospettiva di sempre maggiore necessità che l'oggetto del giudizio amministrativo sia messo a fuoco attraverso la lente delle categorie proprie del diritto processuale civile.

La connessione tra provvedimenti evidenzia il complesso degli interessi sottesi all'agire dell'amministrazione e apre il processo amministrativo ad una considerazione che da tempo

(50) Cass. civ., Sez. un., 30 ottobre 2001, n. 13533, in *Foro it.*, 2002, I, 769, con nota di P. LAGHEZZA, *Inadempimenti ed onere della prova: le sezioni unite e la difficile arte del rammendo*; in *Contratti*, 2002, 113, con nota di U. CARNEVALI, *Inadempimento e onere della prova*; in *Gius.*, 2002, 909, con nota di G. M. BERRUTI, *Onere della prova nelle azioni d'inadempimento contrattuale*; in *Nuova giur. civ. comm.*, 2002, I, 349, con nota di B. MEOLI, « *Risoluzione per inadempimento ed onere della prova* »; in *Giust. civ.*, 2002, I, 1934; in *Corr. giur.*, 2001, 1565, con nota di V. MARICONDA, *Inadempimento e onere della prova: le Sezioni Unite compongono un contrasto e ne aprono un altro*.

(51) A. TRAVI, *Alla ricerca dell'azione di adempimento*, in *Riv. amm. Regione Lombardia*, 2012, n. 3-4, 155 ss.; L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, cit., 649-650.

non investe più l'atto in sé ma solo in quanto punto di emersione e segno di unificazione della complessa dinamica dell'esercizio del potere; il cumulo di domande, inteso nel senso dell'indagine condotta in queste pagine, trasforma ulteriormente il volto del giudizio, accentuandone il carattere di giurisdizione soggettiva, e costringe a riprendere in mano i concetti di legittimazione, interesse (52), *petitum* e *causa petendi* riguardandoli nella cornice delle azioni diverse che si intersecano tra loro, ruotando intorno al perno rappresentato dall'interesse legittimo: a comporre un caleidoscopio di forme di tutela che, per la loro novità, finiscono per trasformare anche il modo d'essere del giudizio impugnatorio, pur se questo, dal canto suo, ha mantenuto intatte (quasi) tutte le sue principali caratteristiche. Il tutto in una logica di avvicinamento tra il diritto processuale civile e il diritto processuale amministrativo che può considerarsi il vero punto d'arrivo della "civilizzazione" della giustizia amministrativa da più parti invocata.

ABSTRACT: Anche nel processo amministrativo, come in quello civile, il fenomeno processuale della connessione è il tema del collegamento tra vicende sostanziali, oggetto di diverse domande giudiziali, e, in quanto tali, materia di diverse cause. Tuttavia, nella prospettiva della giustizia amministrativa, la connessione oggettiva è stata colta tradizionalmente soprattutto nel collegamento procedimentale o funzionale tra atti diversi; ed è stato poi l'ampliamento delle azioni, voluto dal Codice del processo amministrativo, a portare con sé anche un ampliamento della prospettiva dalla quale il fenomeno della connessione dev'essere analizzato nella giurisdizione amministrativa: non più soltanto come nesso esistente tra atti e provvedimenti collegati tra loro, ma anche come collegamento tra domande che recano elementi oggettivi almeno in parte identici. In quest'ottica, il tema del cumulo delle domande, analizzato nel presente scritto, è, dunque, lo sviluppo del tema delle azioni proponibili, nella chiave dell'esame dei nessi che collegano le diverse domande giudiziali.

(52) Su cui si veda, sia pure nel contesto delle azioni esistenti prima del Codice, L. R. PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2004, spec. 236 ss.