

# IL RAPPORTO TRA PROCEDIMENTO E PROCESSO AMMINISTRATIVO NELL'ESPERIENZA ITALIANA

## THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND PROCESS IN THE ITALIAN EXPERIENCE

PAOLO DURET\*

### RIASSUNTO

Il saggio si propone di analizzare un tema che ha tradizionalmente impegnato la migliore dottrina italiana, ma riveste una perdurante attualità come i rapporti tra procedimento e processo amministrativo in Italia.

Per una più efficace comprensione delle problematiche che esso implica, trattate nella parte finale dello scritto, essa è preceduta, oltre che da una premessa recante alcune precisazioni terminologiche, da una prima parte riguardante nozione e aspetti essenziali del procedimento amministrativo nella dottrina e nella legislazione italiana (legge 7 agosto 1990, n. 241) e da una seconda parte contenente una breve analisi delle caratteristiche del processo amministrativo in Italia.

Nella terza parte si analizzeranno in particolare tre modelli di rapporto tra procedimento amministrativo e processo: quello della separazione-indifferenza, quello dell'alternatività e quello della complementarietà-integrazione. Si terrà conto inoltre dell'evoluzione della tematica alla luce delle modificazioni intervenute nel corso del tempo nella legge n. 241, per accennare in conclusione agli sviluppi sollecitati dai fenomeni di automazione dei processi decisionali delle amministrazioni.

**PAROLE CHIAVE:** Procedimento amministrativo. Processo amministrativo. Processi decisionali automatizzati.

### ABSTRACT

*The essay aims to analyze a theme that has traditionally engaged the best Italian doctrine, but has an enduring relevance such as the relationship between administrative procedure and process in Italy.*

*For a more effective understanding of the issues it entails, discussed in the final part of the paper, it is preceded, in addition to a preface containing some terminological clarifications, by a first part concerning the notion and essential aspects of the administrative procedure in Italian doctrine and legislation (law 7 August 1990, n. 241) and by a second part containing a brief analysis of the characteristics of the judicial review in Italy.*

*In the third part, three models of relationship between administrative procedure and trial will be analyzed in particular: that of separation-indifference, that of alternativity and that of complementarity-integration.*

*The evolution of the topic will also be taken into account in light of the changes that have occurred over time in Law No. 241, to finally mention the developments prompted by the phenomena of automation of decision-making processes in public administration.*

**KEYWORDS:** Administrative procedure. Judicial review. Automated decision making.

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Il procedimento amministrativo in Italia - 2.1 La dottrina sul procedimento - 2.2 La codificazione del procedimento - 3. Il processo amministrativo in Italia - 4. Procedimento e processo.

\* Professor Ordinario di Diritto amministrativo - Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona. E-mail: paolo.duret@univr.it.

## PREMESSA

Quello dei rapporti tra procedimento e processo amministrativo è un tema che ha tradizionalmente impegnato la migliore dottrina italiana, ma riveste una perdurante attualità alla luce dell'evoluzione (legislativa, dottrinale, giurisprudenziale) dei due poli della relazione stessa.

Per una più efficace comprensione delle problematiche che esso implica, trattate nella parte finale di questo scritto, si è scelto di farla precedere da una prima parte riguardante nozione e aspetti essenziali del procedimento amministrativo nella dottrina e nella legislazione italiana (legge 7 agosto 1990, n. 241) e da una seconda parte contenente una breve analisi delle caratteristiche del processo amministrativo in Italia.

È inoltre necessario fare sin da subito alcune fondamentali precisazioni sui termini impiegati perché possono creare un po' di confusione e dei fraintendimenti: nel sistema italiano quello che chiamerò "procedimento" corrisponde a quello che nell'ordinamento brasiliano viene generalmente chiamato "processo amministrativo"<sup>1</sup>.

Del resto il termine "processo amministrativo" come sinonimo di "procedimento amministrativo" si ritrova ora anche nella Costituzione federale brasiliana del 1988 e nella legislazione, in particolare nella Lei Paulista n. 10.177 de 30 de dezembro de 1998<sup>2</sup> e nella Lei Federal de Processo Administrativo (Lei n° 9.784/99 de 29 de janeiro 1999)<sup>3</sup>, che sostanzialmente corrispondono in Italia alla citata legge n. 241 del 1990 di cui tra poco mi occuperò.

---

1 A questo proposito vorrei richiamare alcuni passi di due noti studiosi brasiliani di diritto amministrativo: "A despeito do difundido uso do termo procedimento no âmbito da atividade administrativa, mais adequada se mostra a expressão processo administrativo. A resistência ao uso do vocábulo processo no campo da administração pública, é explicada pelo receio de confusão com o processo jurisdicional, deixa de ter consistência no momento em que se acolhe a processualidade ampla, isto é, a processualidade associada ao exercício de qualquer poder estatal. Em decorrência, há processo jurisdicional, processo legislativo, processo administrativo; ou seja, o processo recebe a adjetivação provinda do poder ou da função de que é instrumento. A adjetivação, dessa forma, permite especificar a que âmbito de atividade estatal se refere a determinado processo." (MEDAUAR Odete, *A processualidade no direito administrativo*, São Paulo, 2008, p. 44); "No Brasil, prefere-se a terminologia "processo administrativo" ao invés de "procedimento administrativo", com o fundamento de que "processo" designa o todo teleológico do instituto enquanto que o termo "procedimento" designa apenas a mecânica do enquadramento das fases do processo...". (PERLINGEIRO Ricardo, *Os princípios do procedimento administrativo no Brasil e os desafios da igualdade e da segurança jurídica*, in *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 68, p. 93-126, Jul./Ago. 2011).

2 In tale legge si ritrovano entrambe i termini: infatti nel titolo si precisa che tale legge "*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual*" e nell'art. 1 che "*regula os atos e procedimentos administrativos*".

3 In proposito cfr. SUNFELD Carlos Ari, *Processo e procedimento administrativo no Brasil*, in SUNFELD Carlos Ari – MUÑOZ Guillermo Andrés (Coordenadores), *As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)*, Malherois, 2000, pp. 17 ss. Sulla lei n° 9.784/99 cfr. BACELLAR FILHO Romeu Felipe - PIVETTA Saulo Lindorfer, *O regime jurídico do processo administrativo na Lei n° 9.784/99*, in *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, pp. 107-135, out./dez. 2014.

Viceversa quello che chiamerò “processo amministrativo” corrisponde a quello che nell’ordinamento brasiliano viene generalmente chiamato “processo judicial”, tenendo presente che in Italia, come meglio si vedrà tra poco, accanto al giudice che viene definito “ordinario” (giudice civile o penale) esiste un giudice “speciale”, il giudice amministrativo davanti al quale si svolge un apposito “processo amministrativo”<sup>4</sup> ed è a quest’ultimo che io farò riferimento perché le controversie tra il cittadino e l’amministrazione sono decise prevalentemente proprio in questo processo.

## 2. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA

### 2.1 LA DOTTRINA SUL PROCEDIMENTO:

Dal punto di vista strutturale la problematica del procedimento è stata affrontata dalla dottrina, nelle prime elaborazioni organiche, “quasi per dilatazione” di quella dell’atto – che costituiva il punto di vista privilegiato secondo la metodologia di matrice pandettistica – in ragione dell’insufficienza di tale approccio tradizionale a spiegare un effetto che si collega non tanto a un singolo atto, ma alla concorrenza di una pluralità di atti e operazioni necessari e dunque tutti rilevanti ai fini della produzione dell’effetto stesso<sup>5</sup>.

Si passa così, sulla scorta delle elaborazioni della teoria generale in tema di fattispecie degli anni Trenta del secolo scorso, dall’atto amministrativo al modello della fattispecie a formazione progressiva (o successiva).

In questa chiave la prima ricostruzione è avvenuta con una monografia del 1940 di Aldo Sandulli<sup>6</sup>.

Si è parlato in proposito di una *concezione formale* del procedimento: l’Autore infatti analizza la struttura del procedimento, differenziandolo dall’atto complesso e avviandone l’articolazione in fasi, studia l’ordine di successione degli elementi delle singole fasi e gli effetti dei singoli atti rispetto alla produzione finale dell’effetto giuridico, esamina le ripercussioni “delle imperfezioni e delle irregolarità” procedurali sul provvedimento, approfondendo i profili dell’impugnazione degli atti interni al procedimento e dei procedimenti oggi definiti di secondo grado<sup>7</sup>.

4 Sulla differenza con il modello della giurisdizione unica vigente in Brasile cfr. ANDRADE Erico, Il cd. *mandado de segurança* individuale nel diritto processuale civile brasiliano, in Rivista di diritto processuale, n. 3/2010, pp. 631 ss.

5 SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, voce Procedimento amministrativo, in Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Vol. XI, Torino, UTET, 1996, pp. 578-579; SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, in Diritto processuale amministrativo, n. 3, 2006, pp. 591-592.

6 SANDULLI Aldo Mazzini, Il procedimento amministrativo, Giuffrè, Milano, 1940.

7 Per questi rilievi cfr. PATRONI GRIFFI Filippo, Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani, in Federalismi.it, n. 5/2015, pp. 6-7.

È stato scritto efficacemente che “Sandulli ha spiegato cosa era il procedimento, gli Autori venuti dopo hanno spiegato a che cosa serve il procedimento”<sup>8</sup>.

Nel passaggio da una prospettiva “strutturale” a una prospettiva “funzionale” circa l’analisi del fenomeno del procedimento<sup>9</sup> fondamentale risulta il contributo di Feliciano Benvenuti.

Nella sua *concezione funzionale* del procedimento<sup>10</sup> quest’ultimo si configura come la strada attraverso cui passa il potere per concretarsi in un atto (questo è infatti ciò che Benvenuti intende per “funzione” = la trasformazione del potere astrattamente previsto dalla norma in un atto concreto) e insieme la sua manifestazione sensibile, la “epifania della funzione”. Se dunque il procedimento serve a rendere visibile questa trasformazione, la rende anche controllabile e sindacabile.

Nella *concezione organizzativa* di Mario Nigro infine il valore primario del procedimento è di tipo organizzativo: il procedimento “appartiene al mondo dell’organizzazione, non al mondo dell’atto, e nemmeno, in generale, dell’attività amministrativa”; esso non si limita infatti a “legare gli atti e i fatti in una serie progrediente verso un risultato finale, ma cuce dinamicamente soggetti (in senso ampio) e interessi in una trama che è anzitutto organizzativa”<sup>11</sup>.

D’altra parte, si è opportunamente osservato che in un ordinamento pluralista è nel procedimento che si attua quella sintesi delle valutazioni dei diversi centri esponenziali degli interessi che l’amministrazione accentrata risolveva nel principio gerarchico<sup>12</sup>.

Pertanto secondo Nigro è nel procedimento amministrativo e mediante esso che si provvede alla identificazione degli *interessi* che sono coinvolti nell’azione della pubblica amministrazione e dei *soggetti* titolari di questi. Così il procedimento diviene una forma di legittimazione del potere e un metodo per rea-

8 MORBIDELLI Giuseppe, Il procedimento amministrativo, in *Diritto amministrativo* (a cura di Mazarroli e altri), Bologna, Monduzzi, 2005, p. 539.

9 Per il significato della distinzione, nello studio del procedimento, tra prospettiva *strutturale* e prospettiva *funzionale* si rinvia alla già citata voce di SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, *Procedimento amministrativo*, p. 578.

10 BENVENUTI Feliciano, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 128.

11 NIGRO Mario, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale* (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo), in *Rivista di diritto processuale*, 1980, p. 273. Va rilevato che già nella fondamentale monografia Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione, Milano, Giuffrè, 1966, l’Autore aveva fatto cadere la tradizionale partizione del diritto amministrativo in “organizzazione” e “attività”, il “diaframma della tralattizia – e fin troppo comoda – distinzione fra momento organizzativo e momento dell’attività sostanziale” (così da ultimo il contributo della Vicepresidente emerita della Corte costituzionale italiana DE PRETIS Daria, Mario Nigro. *Giurista della complessità*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, n. 3/2023, p. 7), sostenendo l’esistenza di “un processo continuo organizzazione-attività-interessi nel quale maggiormente risalta la strumentalità [...] dell’organizzazione” (ivi, p. 121).

12 SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, *Procedimento amministrativo*, p. 577.

lizzare una nuova legalità, una “legalità-procedimentale”<sup>13</sup>: infatti non si tratta più solo di controllare e assicurare la conformità dell’attività amministrativa alle norme, bensì di “dare vita, con la partecipazione e attraverso il confronto di tutti gli interessi coinvolti, ad un giusto e originale assetto di tali interessi”<sup>14</sup>.

Tale ultima concezione è particolarmente significativa perché negli anni Ottanta del secolo scorso Nigro presiederà poi la Commissione incaricata di elaborare lo schema successivamente divenuto la fondamentale legge n. 241 del 1990.

## 2.2 LA CODIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO

La disciplina italiana sul procedimento si pone in una posizione intermedia tra i due modelli positivi (ed estremi) di “codificazione” del procedimento.

Da una parte il modello austriaco, e, sia pure in misura inferiore, quello tedesco “di impostazione essenzialmente processuale e di derivazione positivistico-kelseniana”<sup>15</sup>; in particolare nei contenuti della legislazione austriaca del 1925 – considerata la prima codificazione organica del procedimento amministrativo – si riconosce una derivazione dal processo, avendo il legislatore ripreso gli orientamenti già affermati dal Tribunale Amministrativo di Vienna<sup>16</sup>.

Dall’altra parte c’è legislazione statunitense del *Federal Administrative Procedure Act* del 1946: da questo modello la legge italiana riprende la struttura snella, un’impostazione per principi e un’attenzione verso la disciplina della partecipazione procedimentale degli interessati “nella prospettiva di una co-determinazione degli interessi”<sup>17</sup>.

La scelta del legislatore italiano è stata quella di non ha disciplinare minuziosamente il procedimento amministrativo, circoscrivendo a limitate ipotesi le formalità dirette a guidare l’esercizio del potere amministrativo e dettando “poche ma forti regole procedimentali”, lo spirito della legge non essendo stato soltanto l’introduzione di una normativa generale sul procedimento amministrativo, ma l’introduzione di “una nuova concezione dell’amministrazione, finalmente in linea con la Costituzione”<sup>18</sup>.

---

13 RAMAJOLI Margherita, Dal provvedimento al procedimento amministrativo e ritorno. Rileggendo Mario Nigro, in *Nomos*, Le attualità nel diritto, n. 1/2024, p. 4.

14 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale, pp. 261-262. La concezione del procedimento come sede per l’acquisizione di tutti gli interessi rilevanti collegata al tema della “discrezionalità” – intesa come ponderazione comparativa degli interessi – si ritrova anche nel pensiero di un altro maestro della dottrina italiana, GIANNINI Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993.

15 PATRONI GRIFFI Filippo, Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani, pp. 9-10.

16 SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, pp. 573-574.

17 PATRONI GRIFFI Filippo, Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani, p. 10.

18 CHIEPPA Roberto, Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2010, p. 677.

Infatti, più che un vero e proprio “codice” dell’azione amministrativa tale legge è stata definita uno “statuto” dei diritti e doveri del cittadino e dell’amministrazione.

Essa nasce come una legge breve, con pochi articoli se paragonata ad altre codificazioni<sup>19</sup>: fissa alcuni “principi”<sup>20</sup> (che si rifanno a quelli espressi nella Costituzione Italiana<sup>21</sup>) e alcuni “modelli organizzativi” e riconosce alcuni “diritti” allo scopo di ridisegnare i rapporti tra cittadino e amministrazione.

Fra i “modelli organizzativi”, finalizzati a dare concreta attuazione ai principi suddetti, vanno segnalati in particolare:

a) l’introduzione della figura del “responsabile del procedimento”<sup>22</sup>, ritenuto una delle *best practices* nel contesto dell’Unione Europea: esso è considerato come il “signore della fase istruttoria” per una guida unitaria tesa ad una condotta rapida di ogni procedura e come un “ausiliare degli amministrati”, garante dei loro diritti procedurali e “facilitatore” di un dialogo multilaterale<sup>23</sup>;

b) la previsione di termini precisi e differenziati per la conclusione dei procedimenti<sup>24</sup>, alla quale è stata successivamente aggiunta la previsione di una “responsabilità da ritardo” a carico dell’amministrazione inadempiente<sup>25</sup>;

c) l’introduzione della “conferenza dei servizi”<sup>26</sup> per realizzare la concentrazione delle procedure relative alla medesima attività e ai medesimi risultati<sup>27</sup>;

d) la semplificazione dei rapporti tra chi deve rilasciare pareri o valutazioni tecniche e chi deve decidere<sup>28</sup>;

19 Si pensi, a titolo di esempio, alle centinaia di articoli che compongono la recente codificazione francese, il *Code des relations entre le public et l’administration* del 2015.

20 Cfr. in particolare l’art. 1, comma 1 della legge n. 241: “L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario”.

21 Cfr., in particolare, il comma 2 dell’art. 97 della Costituzione: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione”.

22 Cfr. gli articoli 4 e 5 della legge n. 241.

23 FREDIANI Emilio, Il modello processuale di Franz Klein: dal conflitto alla funzione di mediazione del responsabile del procedimento, in *Diritto e società*, 2017, pp. 697 ss.

24 Cfr. l’articolo 2 della legge n. 241.

25 Cfr. l’articolo 2-bis della legge n. 241.

26 Cfr. gli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241.

27 PASTORI Giorgio, The origins of law no. 241/1990 and foreign models, in *Italian Journal of Public Law – Special Issue*, n. 2/2010, pp. 266-267.

28 Cfr. gli articoli 16 e 17 della legge n. 241.

e) l'introduzione della figura del silenzio-assenso come garanzia degli interessati rispetto all'inerzia dell'amministrazione nei procedimenti ad istanza di parte<sup>29</sup>;

Fra i "diritti" riconosciuti dalla legge si segnalano in particolare:

a) la generalizzazione di un diritto (e corrispondente obbligo dell'amministrazione) alla motivazione dei provvedimenti amministrativi<sup>30</sup>;

b) il diritto di partecipare al procedimento<sup>31</sup>, in sintonia con la descritta concezione organizzativa di Nigro; in questo contesto in particolare si colloca (ancorché non con la ricchezza di articolazioni che l'Autore aveva originariamente ipotizzato) il riconoscimento della possibilità per l'amministrazione di ricorrere a degli accordi con i privati sul contenuto o addirittura al posto del provvedimento finale<sup>32</sup>;

c) il diritto di accesso ai documenti formati o detenuti dall'amministrazione<sup>33</sup>;

d) il diritto (nelle procedure di natura vincolata) di intraprendere determinate attività sulla base di una semplice dichiarazione dell'interessato<sup>34</sup>, senza dover attendere il provvedimento preliminare di assenso da parte dell'amministrazione (con l'elisione quindi del relativo procedimento) e salva la possibilità di un successivo controllo e di misure interdittive da parte di quest'ultima: si è aperta così la strada a una "auto-amministrazione"<sup>35</sup> o "auto-responsabilità" dei privati.

Nel testo originario della legge n. 241 vi sono due linee che si intersecano: la linea delle *garanzie* (democrazia) e la linea della *semplificazione/efficienza* (il risultato).

29 Cfr. l'art. 20 della legge n. 241.

30 Cfr. l'art. 3 della legge n. 241.

31 Cfr. il Capo III della legge n. 241.

32 Cfr. l'art. 11 della legge n. 241. Questi accordi sembrano corrispondere almeno in parte agli Acordos administrativos: disciplinati dall'artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — LINDB — Decreto-Lei n° 4.657/1942, na redação introduzida pela Lei n° 13.655/2018, ma con una portata verosimilmente più ampia perché non hanno solo lo scopo di "eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público", ma sono previsti ora come un generale sbocco alternativo del procedimento (in tal senso si veda già NIGRO Mario, Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge), in Diritto processuale amministrativo, n. 1/1989, p. 18).

33 Cfr. l'art. 10 e il Capo V della legge n. 241.

34 Cfr. l'art. 19 della legge n. 241. La dichiarazione di provenienza privata, sostitutiva dell'atto amministrativo di assenso, ha subito differenti denominazioni: "Denuncia di Inizio Attività" (DIA), successivamente "Dichiarazione di Inizio Attività" (ancora DIA) e da ultimo "Segnalazione Certificata di Inizio Attività" (SCIA).

35 In proposito cfr. DURET Paolo, Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati, Padova, Cedam, 2004.

Queste corrispondono ai fondamentali principi costituzionali dell'*imparzialità* e del *buon andamento*: per es., accanto al diritto alla partecipazione o all'obbligo di motivazione, riconducibili alle esigenze di imparzialità, ci sono le previsioni in tema di responsabile del procedimento o di conferenza dei servizi, funzionali al buon andamento.

La legge ha tuttavia subito continue modifiche negli anni successivi ad opera di un legislatore affetto da una "ansia riformatrice"<sup>36</sup> (ovvero da "bulimia" legislativa<sup>37</sup>) che ne hanno in parte snaturato l'aspetto originario.

Tali modifiche sul piano dell'impostazione (e della stessa lunghezza della legge 241) denotano uno spostamento del baricentro dal procedimento al provvedimento a differenza di quanto previsto nella disciplina originaria della legge<sup>38</sup>.

In verità, secondo Nigro, come s'è visto uno degli ispiratori della futura legge n. 241, una disciplina del procedimento doveva al contrario servire a spostare il baricentro dell'azione amministrativa dall'atto finale all'istruttoria procedimentale<sup>39</sup>. Illuminante la metafora dell'Autore che paragona l'atto amministrativo terminale della sequenza procedimentale al bilancio di un'azienda, che riassume le scritture contabili offrendone tuttavia una rappresentazione sintetica e statica<sup>40</sup>; dunque l'atto di decisione finale, il provvedimento, possiede "più il carattere di un riepilogo preformato -- almeno nella parte essenziale -- nelle fasi precedenti del procedimento stesso"<sup>41</sup>, segnatamente nella fase istruttoria.

In più riprese, si è osservato, si era tentato di importare in Italia il modello tedesco, che disciplina in dettaglio il provvedimento e si ispira alla corrente dottrinale della pandettistica e della postpandettistica, "in quanto volto ad elaborare una disciplina dell'atto amministrativo sul modello di quella del negozio giuridico"<sup>42</sup>.

Con una legge n. 15 del 2005 si inserisce nella legge n. 241 un nuovo Capo dedicato appunto alla validità ed efficacia del provvedimento<sup>43</sup> e si disciplinano

---

36 CELOTTO Alfonso, L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo articolo 29 della legge 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 9/2009.

37 PATRONI GRIFFI Filippo, Cittadino e potere a 25 anni dalla legge n.241 del 1990, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 10/2015, p. 5.

38 Sul punto cfr. PATRONI GRIFFI Filippo, Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani, p. 11.

39 RAMAJOLI M., Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto, e processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2010, p. 462.

40 NIGRO Mario, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale*, pp. 268.

41 NIGRO Mario, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale*, pp. 268, con richiamo a SCHMITT GLAESER Walter, *Il procedimento amministrativo e la sua legge* (un'osservazione introduttiva), in MASUCCI Alfonso (a cura di), *La codificazione del procedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania*, Napoli, Formez, 1979, p. 426.

42 RAMAJOLI M., *Lo statuto del provvedimento*, p. 469.

43 Cfr. il Capo IV *bis* della legge n. 241.



l'annullamento d'ufficio<sup>44</sup> e la revoca<sup>45</sup>, due poteri generali dell'amministrazione che chiaramente esprimono una posizione di supremazia e di privilegio dell'amministrazione e che rappresentano due provvedimenti cd. di "secondo grado", perché l'amministrazione interviene su un proprio precedente provvedimento per annullarlo, se illegittimo, o per impedire che produca ulteriori effetti, se divenuto contrario all'interesse pubblico.

La stessa legge del 2015 assoggetta inoltre le attività dell'amministrazione nazionale non solo ai principi stabiliti dalla legge n. 241, ma anche ai principi del diritto europeo, come la proporzionalità, il legittimo affidamento, la protezione delle aspettative, la concorrenza, la sostenibilità, la prevenzione e la precauzione (principi, questi ultimi, rilevanti nei procedimenti ambientali).

Le due linee – della garanzia e del risultato – presenti come s'è visto nel testo originario, hanno continuato a svilupparsi nel corso delle modifiche della legge, ma, a una valutazione complessiva, si nota che le ragioni della garanzia – se non predominanti, quanto meno equamente bilanciate con quelle orientate al risultato nell'impostazione originaria della legge n. 241 – sono ora spesso postergate a queste ultime; ciò che oggi conta maggiormente sembra essere decidere e decidere in fretta, con il rischio, tuttavia, in preda a questa "ansia del decidere"<sup>46</sup>, di una considerazione inadeguata dei differenti interessi pubblici e privati coinvolti nel processo decisionale dell'amministrazione e dunque di un'indebita costrizione di questioni complesse che però sono spesso destinate a riemergere in altra sede, in particolare nel processo davanti al Giudice, determinando così una *litigation explosion*.

Si possono conclusivamente evidenziare taluni limiti della legge n. 241:

a) la partecipazione è contemplata solo in forma cartacea, senza alcun contraddittorio orale;

b) la legge disciplina i procedimenti che in inglese si direbbero di *adjudication*, cioè per l'emanazione di provvedimenti puntuali, ma non si estende ai procedimenti di *rulemaking* (ossia per l'emanazione di atti normativi e amministrativi generali) che sono espressamente esclusi<sup>47</sup>, ma per i quali sono tuttavia previste regole specifiche in varie leggi di settore;

c) la digitalizzazione dell'amministrazione è disciplinata in un codice a parte;

d) è previsto un diritto di accesso, ma è solo *difensivo*, cioè legato ad un "need to know", ossia alla necessità di tutelare una particolare situazione

---

44 Cfr. l'art. 21-*nonies* della legge n. 241.

45 Cfr. l'art. 21-*quinquies* della legge n. 241.

46 CASETTA Elio, La difficoltà di «semplificare», in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 345.

47 Cfr. l'art. 13 della legge n. 241.

di diritto o interesse che bisogna dimostrare nella richiesta di accesso<sup>48</sup>. Più di recente è stato introdotto anche un accesso che spetta a chiunque, legato a un obbligo di trasparenza dell'amministrazione come "casa di vetro" e quindi come espressione di un "right to know", nella linea del *Freedom of Information Act* inglese o degli Stati Uniti; questo però è avvenuto al di fuori della legge n. 241<sup>49</sup> e ciò crea ora una sovrapposizione di modelli di accesso<sup>50</sup>.

Nonostante le molteplici variazioni conosciute dalla legge, ulteriori interi settori di disciplina procedurale si sono sviluppati al di fuori di tale normativa, *trend* accentuato poi da un anomalo ricorso a un "diritto amministrativo dell'emergenza", tanto che ci si può domandare se: la legge n. 241 si possa oggi considerare una legge, sia pure non onnicomprensiva, comunque "generale" sul procedimento.

### 3. IL PROCESSO AMMINISTRATIVO IN ITALIA

Il sistema italiano di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione prevede:

- a) una tutela davanti al giudice "ordinario";
- b) una tutela davanti al giudice amministrativo mediante i "ricorsi giurisdizionali amministrativi";
- c) una tutela mediante i "ricorsi amministrativi" (cioè alla stessa amministrazione);
- d) da ultimo si vanno affermando i meccanismi di *Alternative Dispute Resolution* (ADR), specie davanti alle Autorità Amministrative Indipendenti, di regolazione o di garanzia<sup>51</sup>, come ad esempio la Banca D'Italia, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato – Antitrust – (corrispondente al Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – brasiliano), il Garante delle comunicazioni (ANATEL in Brasile) o il Garante per la protezione dei dati personali, etc.

In Europa troviamo:

---

48 Cfr. gli artt. 22 e 24 della legge n. 241.

49 Cfr. l'art. 5 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che disciplina l'accesso cd. "civico".

50 Su tale problematica cfr., anche nell'ottica del rapporto tra procedimento e processo, GORGERINO Francesco, L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa, in *federalismi.it*, n. 5/2022, pp. 96 ss., specie pp. 104 ss.

51 In argomento cfr. DOMENICHELLI Vittorio, La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1/2020, pp. 55 ss.

- sistemi monistici, come ad esempio in Gran Bretagna (analogia con l'ordinamento brasiliano nel quale la giurisdizione unica è in vigore dal 1891, sul modello degli Stati Uniti);
- sistemi dualistici (come ad esempio in Francia, Germania, etc.)

All'inizio del sistema italiano di tutela si verifica un avvicinamento al modello monista in conseguenza dell'All. E della legge 20 marzo 1865 n. 2248 "Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia" (appena sorto nel 1861), che radica la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Tale legge, pur ispirata a principi liberali, presentava tuttavia un duplice limite: sotto il profilo del limite cd. "esterno" assicurava una tutela giurisdizionale solo in presenza di "*diritti civili e politici*"<sup>52</sup> (sostanzialmente quando fossero in gioco "diritti soggettivi"), escludendola per quelle distinte situazioni soggettive denominate "interessi legittimi" che tuttavia ricomprendono nella realtà italiana la gran parte delle vicende che vedono il cittadino contrapposto all'amministrazione; sotto il profilo del limite cd. "interno", poi, una rigorosa interpretazione del principio della separazione dei poteri determinava l'impossibilità per il giudice ordinario, anche una volta riconosciuta la sua giurisdizione, di incidere sull'atto amministrativo, che non poteva "*essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative [...]*"<sup>53</sup>.

L'insoddisfazione per questo assetto di tutela giurisdizionale solo parziale espressa dalla cultura del tempo più sensibile porta alla nascita nel 1889 della giurisdizione amministrativa e del relativo processo, con la creazione della Quarta sezione (giurisdizionale) del Consiglio di Stato<sup>54</sup>.

In origine tutto questo processo ruota intorno alla tutela contro il provvedimento, che costituisce esclusivo oggetto del sindacato giurisdizionale<sup>55</sup>: si

---

52 Cfr. l'art. 2 dell'All. E: "*Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa*".

53 Cfr. l'art. 4 dell'All. E: "*Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso*".

54 Cfr. la legge 31 marzo 1889, n. 5992.

55 Verosimilmente ciò costituisce un riflesso dell'essere il processo amministrativo nato in verità come una "trasformazione di procedimenti (amministrativi) contenziosi di secondo grado in attività giurisdizionale" (CAIANIELLO Vincenzo, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/1993, p. 247), ed essendosi "solo successivamente affermata la convinzione della natura giurisdizionale, e non solamente giustiziale, del nuovo rimedio" (SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, p. 574), ciò che lasciato in esso tuttavia un'impronta indelebile" (NIGRO Mario, *Processo amministrativo*, voce dell'Enciclopedia giuridica italiana, Treccani, p. 2), testimoniata anche dalla circostanza, sia pure formale, che il Consiglio di Stato denomini la proprie pronunce come "decisioni".

impugna l'atto amministrativo per chiedere al giudice di annullarlo; il ricorso non sospende automaticamente gli effetti dell'atto, ma si può chiedere la cd. "sospensiva" perché la situazione del ricorrente non sia pregiudicata nel tempo necessario per arrivare alla decisione sulla richiesta di annullamento (la cd. "tutela cautelare", che si esaurisce però in quest'unica misura, ciò che conferma la centralità dell'atto). Si tratta peraltro di una misura che evidentemente non basta quando non ci si oppone a un atto dell'amministrazione, ma l'amministrazione non risponde alla propria istanza e quindi non si ottiene il provvedimento necessario, ad esempio, per intraprendere una certa attività.

Si identificano sin da allora tre vizi di legittimità che possono inficiare l'atto, determinandone l'annullamento: l'incompetenza, la violazione della legge e l'eccesso di potere che, in particolare, riguarda un uso gravemente scorretto del potere discrezionale da parte dell'amministrazione e pertanto investe il contrasto dell'atto con alcuni principi generali, con alcune "regole" che via via la giurisprudenza individua come espressione di una "deontologia"<sup>56</sup> della discrezionalità medesima.

Dopo l'avvento della Costituzione, dottrina e giurisprudenza hanno evidenziato l'evoluzione della giustizia amministrativa dalla dimensione "oggettiva" (incentrata sulla tutela sull'interesse pubblico) a quella "soggettiva" (preordinata alla tutela delle situazioni soggettive).

Si sottolinea poi una seconda evoluzione del processo amministrativo da "giudizio sull'atto" – la cui centralità viene dunque a ridimensionarsi – a "giudizio sul rapporto" che si instaura tra l'amministrazione e il cittadino, o a giudizio teso a stabilire se al ricorrente spetti o meno un certo bene della vita (come ad esempio la salvaguardia della proprietà a fronte di un'espropriazione, la possibilità di svolgere una certa attività o professione, rispetto all'autorizzazione o concessione richiesta, etc.).

Questo si rispecchia nell'attuale Codice del processo amministrativo (intervenuto solo nel 2010)<sup>57</sup>:

a) le azioni ammissibili non sono più solo quella di annullamento del provvedimento impugnato, ma anche – vigendo un principio di atipicità delle azioni – l'azione di nullità, quella di condanna, anche al risarcimento del danno, l'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto, l'azione contro il silenzio dell'amministrazione, l'azione a tutela del diritto di accesso, cui si aggiunge l'azione per l'efficienza dell'amministrazione e dei concessionari di pubblici servizi (c.d. "*class action*" pubblica), collocata al di fuori del Codice<sup>58</sup>,

56 PASTORI Giorgio, Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità, in Foro amm., 1987, pp. 3165 ss., specie p. 3167.

57 Cfr. l'allegato al D. Lgs. 2 luglio 2010 n. 104, recante il Codice del processo amministrativo.

58 D. Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

mentre un rito speciale abbreviato riguarda le procedure relative ai contratti pubblici;

b) in modo simmetrico, anche la tutela cautelare non si esaurisce più nella sola “sospensiva”, ma si allarga oggi a tutte quelle misure “*che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso*”<sup>59</sup>.

Il processo amministrativo si svolge in primo grado davanti ai TAR (Tribunali Amministrativi Regionali presenti nelle 20 regioni italiane, talora con sedi staccate) e in grado di appello davanti al Consiglio di Stato con sede a Roma.

Permane poi, e continua a essere disciplinato dall’All. E, il giudizio dinanzi al giudice ordinario, al quale si possono richiedere sentenze di condanna al risarcimento del danno, ma solo se, come s’è anticipato, è stata lesa una situazione riconosciuta come diritto soggettivo; permane anche il divieto per tale giudice di annullare o modificare gli atti amministrativi (salvo una serie di eccezioni oggi previste da leggi di settore), né può tale giudice ordinare all’amministrazione di emanare un provvedimento.

A parte c’è il sistema dei ricorsi amministrativi<sup>60</sup>: ricorso gerarchico e in opposizione (sostanzialmente corrispondenti ai *recursos administrativos* previsti dagli artigos 56 e seguenti della Lei brasiliana del 1999) e ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, eredità della “giustizia del Re”; in tale ambito tuttavia non c’è esercizio della funzione giurisdizionale e l’atto finale non è una sentenza, ma un particolare tipo di provvedimento amministrativo, una decisione, a sua volta impugnabile davanti al giudice amministrativo.

#### 4. PROCEDIMENTO E PROCESSO

Secondo gli studiosi della Scuola di Vienna (Merkel, Kelsen), in base alla *Stufenbaulehre*, o teoria gradualista, attività giurisdizionale e attività amministrativa si riconducevano ad un unico e indifferenziato momento di produzione giuridica<sup>61</sup>; la giurisdizione veniva parificata all’amministrazione in quanto essa pure *legis executio*, talché Merkel le considerava entrambe figlie rispetto alla legislazione e sorelle tra di loro<sup>62</sup>. Essi pertanto avevano ricondotto il processo nella unitaria categoria del procedimento per innestare in quest’ultimo le garanzie da tempo associate al primo: così la legislazione austriaca pubblicata il 21 luglio

---

59 Cfr. l’art. 55 del Codice del processo amministrativo.

60 Cfr. il D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

61 SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, Procedimento amministrativo, p. 580.

62 Lo ricordano SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, Procedimento amministrativo, p. 582, richiamandosi a SANDULLI, Aldo Mazzini, Il procedimento amministrativo, Milano, Giuffrè, 1940, p. 32.

1925<sup>63</sup> riproduceva «quanto del codice di procedura civile era utilizzabile anche per i procedimenti amministrativi»<sup>64</sup>.

Ma, è possibile differenziare procedimento e processo?

La distinzione tradizionale si basa su un punto di vista *funzionale* o *oggettivo*: il processo, pur essendo a sua volta un procedimento, è il luogo di esercizio della funzione giurisdizionale<sup>65</sup>. Il procedimento è il *genus* e il processo la *species*: il processo è il procedimento nel quale si svolge la funzione giurisdizionale.

Sia tra i processualisti che tra gli amministrativisti si è tuttavia affermata anche un'altra concezione che ritiene più significativa la distinzione tra le due figure sotto il profilo *strutturale*<sup>66</sup>.

Questo è avvenuto nella dottrina italiana soprattutto ad opera di due studiosi, Elio Fazzalari e Feliciano Benvenuti, che hanno influenzato anche il dibattito nella dottrina brasiliana<sup>67</sup>.

Per Fazzalari si ha processo quando si ha un procedimento fondato sul contraddittorio e quindi al percorso di formazione dell'atto partecipano, oltre al suo autore, anche i destinatari degli effetti dell'atto: dove non c'è contraddittorio non c'è processo<sup>68</sup>.

Per Benvenuti, pure sul presupposto di una comune natura dei due fenomeni, si ha procedimento in senso stretto “quando gli atti che lo compongono, pur provenendo da soggetti diversi, tendono fondamentalmente a realizzare l'*interesse sostanziale* dell'autore dell'atto conclusivo” e quindi determinano effetti nei confronti sia dell'autore che dei destinatari, a differenza di quelli processuali che sono posti nel solo interesse dei destinatari<sup>69</sup>; dal punto di vista formale poi,

63 Si trattava in verità di un *corpus* di ben 4 leggi: la Legge di introduzione alle leggi sul procedimento amministrativo; la Legge sul procedimento amministrativo generale; la Legge amministrativa penale; la Legge sull'esecuzione amministrativa (in tema cfr. PASTORI Giorgio, La procedura amministrativa, Vicenza, Neri Pozza, 1964, pp. 97 ss.)

64 SCHIMA H., Compiti e limiti di una teoria generale dei procedimenti, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1953, pp. 757 ss. Tale legislazione costituiva infatti, come s'è già anticipato, la codificazione di “regole frutto dell'esperienza giurisprudenziale del Tribunale amministrativo di Vienna mediata dalla rielaborazione culturale del Tezner che ne fu a lungo il presidente” (così SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, Procedimento amministrativo, p. 580).

65 CAIANIELLO Vincenzo, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, p. 241.

66 CAIANIELLO Vincenzo, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, p. 241.

67 Cfr. MOTTA Fabrício, CARDUCCI Michele, L'influenza del diritto amministrativo italiano sulla costruzione delle basi dogmatiche del diritto amministrativo brasiliano, in Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n. 114 | pp. 129-160 | jan./jun. 2017.

68 FAZZALARI Elio, Procedimento e processo (Teoria generale), in Enc. dir., XXXVI, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 819 ss.: c'è dunque processo, secondo l'Autore “quando nell'*iter* di formazione di un atto c'è contraddittorio, cioè è consentito a più interessati di partecipare alla fase di ricognizione dei presupposti sul piede di reciproca e simmetrica parità, di svolgere attività di cui l'autore deve tener conto, i cui risultati cioè egli può disattendere ma non obliterare” (cfr. p. 869). Cfr. inoltre dello stesso Autore Istituzioni di diritto processuale, VIII ed., Padova, Cedam, 1996.

69 CAIANIELLO Vincenzo, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, p. 243 che

la revocabilità è il tratto proprio del provvedimento risultante dal procedimento amministrativo e l'irrevocabilità quello della sentenza.

L'analisi storica ha portato all'individuazione di tre modelli di rapporto tra procedimento amministrativo e processo: quello della separazione-indifferenza, quello dell'alternatività e quello della complementarità-integrazione<sup>70</sup>.

Il primo, della "separatezza", considera procedimento e processo amministrativo come due mondi diversi, nettamente separati, reciprocamente indifferenti, ciascuno con proprie regole in funzione di specifici scopi. Nello schema della separazione, il processo tutela la libertà riconosciuta al cittadino dalla legge, il procedimento disciplina l'esercizio dei poteri nell'interesse dell'Amministrazione<sup>71</sup>. Secondo le parole del Nigro "[i]n netta distinzione dal mondo della tutela giurisdizionale, il mondo del procedimento è il mondo dell'atto, il mondo dell'esercizio della potestà amministrativa mediante l'atto"<sup>72</sup>.

Nella diversa concezione della "alternatività" fra procedimento e processo, c'è la tendenza a dare al procedimento amministrativo "struttura paragiurisdizionale e funzione giustiziale, a garanzia degli interessi dei cittadini nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo, in alternativa – e, sovente, in concorrenza – alla tutela giurisdizionale"<sup>73</sup>. Qui infatti "[p]rocedimento amministrativo e tutela giurisdizionale sono ancora due settori separati, ma il procedimento amministrativo passa dal mondo dell'atto al mondo della giustizia"<sup>74</sup>. Questo modello richiede che ci sia un forte procedimento laddove c'è una debole tutela giurisdizionale e, viceversa, svaluta la funzione, di tutela, del procedimento in presenza di un'efficiente protezione giurisdizionale dei cittadini<sup>75</sup>.

---

richiama BENVENUTI Feliciano, Funzione amministrativa, procedimento, processo, p. 133.

70 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale. L'opzione che qui si opera in favore di questa ricostruzione che appare come lo schema più efficace e consolidato non può far pretermettere lo spettro delle molteplici diverse interpretazioni offerte dalla dottrina in ordine a tale rapporto nel segno dell'*interdipendenza*, della *subordinazione*, della *connessione*, della *convergenza*, della *continuità* (cfr. MONTEDURO Massimo, Sul processo come schema di interpretazione del procedimento: l'obbligo di provvedere su domande "inammissibili" o "manifestamente infondate", in *Diritto amministrativo*, n. 1/2010, pp. 103 ss., specie pp. 108 ss., con ampi richiami alla bibliografia).

71 SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, pp. 575-576.

72 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale, p. 254.

73 SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, p. 576.

74 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale, p. 257.

75 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale, p. 258. Oltre agli esempi dell'Austria e degli Stati Uniti, citati dall'Autore, con riguardo alla realtà europea significative appaiono per un verso l'esperienza inglese, caratterizzata da una risalente tradizione di regole (non scritte) di *fair procedure* a fronte di un più ridotto ruolo del giudice (ordinario e non speciale) e, all'opposto, l'esperienza francese che, altrettanto tradizionalmente, pone il fulcro della tutela nel prestigio del giudice amministrativo, il *Conseil d'État*, mentre solo recentemente ha avvertito la necessità di una complessiva codificazione della disciplina procedimentale (cfr. nota n. 19).

Il terzo modello è quello della “integrazione-complementarietà” tra procedimento e processo ed è stato sviluppato dalla dottrina italiana, soprattutto nell’ultimo ventennio del secolo scorso.

a) Un primo profilo di questa integrazione riguarda l’individuazione degli *interessi* che sono coinvolti nell’azione amministrativa e dei *soggetti* titolari di questi interessi. Attraverso il procedimento – in particolare mediante la partecipazione allo stesso – i titolari degli interessi diventano in qualche modo componenti dell’organizzazione amministrativa e, come parti del procedimento, essi sono identificati anche quali idonee parti del processo giurisdizionale<sup>76</sup>, il che può utilmente contribuire inoltre a risolvere la problematica della giustiziabilità degli interessi “diffusi”<sup>77</sup>.

b) Un secondo profilo riguarda l’istruttoria, intesa come la definizione degli elementi di diritto e di fatto dell’episodio amministrativo. S’è visto che per Nigro l’atto amministrativo finale è come il bilancio di un’azienda, tuttavia se si vuole conoscere la situazione contabile dell’azienda nella sua completezza bisogna ricorrere alle scritture contabili; ora il procedimento (e la sua fase istruttoria) sono strettamente funzionali alla completezza e profondità della comprensione da parte del giudice. Infatti “solo dal procedimento amministrativo possono scaturire gli elementi necessari al giudice per la verifica dei fatti così come posti a base del provvedimento” e “solo il procedimento amministrativo può rendere noti al giudice i parametri di ragionevolezza, di giustizia e di efficienza concretamente assunti nella vicenda dall’amministrazione [...]”<sup>78</sup>.

76 NIGRO Mario, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale, p. 267.

77 Si tratta di quegli interessi che, in quanto comuni a una pluralità indifferenziata di soggetti, si presentano come “adespoti”, ossia privi per definizione di un soggetto che possa rivendicarne la titolarità esclusiva, potendo al più avere dei “portatori” (come, ad esempio, le associazioni di tutela ambientale o dei consumatori o degli utenti dei servizi pubblici) e che, proprio in ragione di tale caratteristica, hanno trovato (e in parte tuttora trovano) difficoltà a essere ammessi nel “sacro recinto” del processo, secondo una suggestiva immagine ancora di Mario Nigro (Esperienze e prospettive del processo amministrativo, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1981, p. 403). Con riguardo al processo amministrativo tale traguardo risulta infatti accessibile, nella tradizione italiana, solo ai titolari dei già ricordati “interessi legittimi”, intesi come interessi “differenziati” rispetto alla generalità dei cittadini alla stregua di criteri variamente individuati dalla dottrina e soprattutto dalla giurisprudenza. Nel modello dell’integrazione, ad esempio, la partecipazione ad uno specifico procedimento può rappresentare uno strumento idoneo a differenziare i suoi protagonisti, proiettandosi così anche sulla loro legittimazione a impugnare il provvedimento finale del procedimento che abbia visto il loro intervento, ma che sia poi risultato comunque lesivo degli stessi: per approfondimenti cfr. DURET Paolo, Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale, Torino, Giappichelli, 1996.

78 NIGRO Mario, Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge), pp. 20-21. La rilevanza della vicenda procedimentale ai fini dell’interpretazione dell’atto amministrativo (e quindi anche del sindacato giurisdizionale) è posta in luce da ultimo anche da DE PRETIS Daria, L’interpretazione dell’atto amministrativo, in *giustizia-amministrativa.it*, 2024, specie pp. 7-8. Come osserva ancora la medesima studiosa, sintetizzando la posizione del Nigro, “è il procedimento come luogo del dispiegarsi della formazione della volontà dell’amministrazione ciò che soprattutto rende possibile il pieno controllo da parte del giudice amministrativo, che attraverso esso può



Non è un caso allora che la legge italiana dedichi ampia attenzione proprio alla fase istruttoria del procedimento nella quale trovano posto molti degli istituti disciplinati dalla stessa.

Si noti che già una norma della legge del 1889 – che, come s'è visto, ha determinato la nascita del giudice amministrativo – configurava l'istruttoria nel processo come continuazione ed integrazione dell'istruttoria del procedimento: secondo l'art. 16 *“se la Sezione riconosce che l'istruttoria dell'affare è incompleta o che i fatti affermati nell'atto o provvedimento impugnato sono in contraddizione con le risultanze dei documenti”*, può richiedere all'Amministrazione nuovi schiarimenti o documenti oppure ordinare verificazioni<sup>79</sup>.

In linea di massima dunque ora il rapporto tra procedimento amministrativo e processo è di autonomia riguardo al processo civile e di interdipendenza/integrazione riguardo al processo amministrativo<sup>80</sup>, anche perché quest'ultimo si trova inevitabilmente inserito nel flusso dell'attività amministrativa come un momento intermedio fra l'esercizio passato e l'esercizio futuro della potestà amministrativa<sup>81</sup>: il giudice amministrativo deve ripercorrere la strada seguita dall'amministrazione nel procedimento e anche l'amministrazione, nel ripercorrere la fase procedimentale dopo l'annullamento di quella precedente da parte di tale giudice, è condizionata dalle risultanze del processo<sup>82</sup>.

Questa “circolarità fra procedimento amministrativo e processo amministrativo”, si verifica, come sottolinea la giurisprudenza, *“non solo in seguito all'emissione della sentenza e per l'effetto conformativo che dalla medesima deriva nella nuova edizione del potere da parte della P.A., ma anche all'esito dell'ordinanza cautelare volta a sollecitare il riesercizio del potere”*<sup>83</sup>, come av-

ripercorrere il processo decisionale, verificare l'effettivo ingresso in esso degli interessi rilevanti, apprezzarne la considerazione, cogliere le reali motivazioni della decisione. Tutti elementi necessari al pieno dispiegarsi della funzione giurisdizionale di controllo del corretto esercizio del potere” (Mario Nigro. *Giurista della complessità*, pp. 10-11).

79 Sulle problematiche dell'istruttoria, viste anche nel prisma del rapporto procedimento/processo, cfr. VILLATA Riccardo, *Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, pp. 195 ss., specie pp. 230-233 e, più di recente, SANDULLI Maria Alessandra, *Riflessioni sull'istruttoria tra procedimento e processo*, in *Diritto e società*, n. 2/2020, pp. 195 ss. (ivi anche riferimento all'istituto del “*remand*” e del cd. “*soccorso istruttorio*”, procedimentale e processuale – ovvero l'intervento al fine di consentire al privato di colmare talune carenze di tipo informativo o documentale, imputabili al privato stesso – in cui, secondo la studiosa, “l'incessante interrelazione tra procedimento e processo” appare particolarmente evidente e densa di criticità).

80 CAIANIELLO Vincenzo, *Rapporti tra procedimento amministrativo e processo*, p. 265.

81 RAMAJOLI Margherita, *Lo statuto del provvedimento*, p. 474.

82 CAIANIELLO Vincenzo, *Rapporti tra procedimento amministrativo e processo*, p. 265.

83 Cfr., ad esempio, TAR Campania, Napoli, Sez. V, 9/6/2021 n. 3909. Con l'espressione “effetto conformativo” ci si riferisce alla circostanza che la sentenza di annullamento, oltre a rimuovere l'atto impugnato e i suoi effetti retroattivamente e a produrre un eventuale effetto ripristinatorio, crea un vincolo in capo all'amministrazione qualora questa emani un nuovo provvedimento in sostituzione di quello annullato; l'ampiezza di tale effetto varia in funzione dei motivi di ricorso dedotti in giudizio e alla base della sentenza di annullamento.

viene nella tecnica del “*remand*”: il giudice, mediante queste ordinanze, dette anche “propulsive”, sollecita l’Amministrazione, eventualmente anche nell’ottica di un’integrazione e di una correzione del procedimento amministrativo, a rimettere in gioco l’assetto di interessi definiti con l’atto impugnato e a riprenderne l’esame così da giungere a un atto senza i vizi riscontrati dal Giudice amministrativo in sede cautelare (quindi prima della sentenza). Il Consiglio di Stato italiano ha osservato che tramite queste ordinanze di *remand* “*si realizza una piena integrazione fra processo e procedimento*”, imponendosi all’amministrazione di “*riprendere in esame l’interesse del ricorrente sul presupposto di una (più) attenta valutazione dei dati o degli elementi emersi dal ricorso, nel corso del giudizio o nella fase istruttoria giudiziale*”<sup>84</sup>, instaurandosi dunque “*un dialogo tra la giurisdizione e l’amministrazione*”<sup>85</sup>.

Tuttavia, nel corso del tempo il quadro dei rapporti procedimento/processo si è fatto più complesso, anche alla luce delle modifiche introdotte nella legge n. 241.

Nel 2005 si è introdotta la previsione dell’obbligo per il responsabile del procedimento o per l’autorità competente di comunicare a chi ha presentato un’istanza per ottenere un provvedimento i motivi che ostano all’accoglimento della domanda prima della formale adozione di un provvedimento negativo, così da consentirgli di replicare entro un breve termine mediante delle osservazioni scritte<sup>86</sup>: una soluzione che, si è osservato, valorizzando ulteriormente il contraddittorio procedimentale, se ben interpretata da amministrazione, privato e giudice, consente una più equilibrata relazione tra procedimento e processo<sup>87</sup>.

Una norma che invece ha fatto molto discutere (e che è stata ripresa dalla legge tedesca del 1976) stabilisce: “*Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell’avvio del procedimento qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. [...]*”<sup>88</sup>.

Le due previsioni esprimono una tendenza antiformalista, l’opzione per una prevalenza della sostanza sulla forma e la valorizzazione del risultato dell’amministrare.

---

84 Consiglio di Stato, Sezione IV, 30 giugno 2006, n. 4239.

85 Consiglio di Stato, Sezione V, 19 febbraio 2007, n. 833.

86 Cfr. l’art. 10-*bis* della legge n. 241, introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

87 RAMAJOLI Margherita, Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2022, pp. 595 ss.

88 Cfr. l’art. 21-*octies*, comma 2.

Tuttavia, ci si è opportunamente domandati se si possa “valutare meritevole di conservazione un atto amministrativo a prescindere dalla sua legalità procedimentale”<sup>89</sup>. Il punto è stato oggetto di ampio dibattito nella dottrina italiana, considerando che, secondo Jhering, “[l]a forma è la nemica giurata dell’arbitrio e la sorella gemella della libertà”<sup>90</sup>.

Qui il modello del rapporto tra procedimento e processo, s’è detto, parrebbe “tornato quello, da un lato, della separatezza-indifferenza: nel senso che l’ordinamento guarda al risultato della funzione non al modo del suo esercizio. Se il risultato può ritenersi realizzato, il come diviene recessivo”<sup>91</sup>. Emerge anche una nuova alternativa tra procedimento e processo: non nel senso, come s’è visto, dello “sviluppo di una forte tutela procedimentale degli interessi a fronte di una più timida garanzia processuale ma, per l’attività vincolata, della sostituzione del processo al procedimento”, con il rischio però che il secondo divenga, come s’è detto con efficace immagine, la “officina di riparazione” del primo, venendo il contraddittorio nel processo a surrogare la mancanza di contraddittorio nel procedimento<sup>92</sup> e verificandosi uno “spostamento”, o meglio una “duplicazione”, dell’attività istruttoria propria del procedimento nel processo fino alla sostanziale rinnovazione del procedimento stesso<sup>93</sup>.

Il rischio che il processo si trasformi in “una sorta di procedimento di riesame condotto sotto mentite spoglie processuali” e divenga “un improprio succedaneo del procedimento amministrativo”<sup>94</sup> si verifica anche se si accetta l’orientamento, per la verità non pacifico nella dottrina e giurisprudenza italiana, favorevole ad ammettere la “motivazione postuma”, ossia la possibilità per l’amministrazione di integrare la motivazione dei provvedimenti (o addirittura di renderla nota per la prima volta) nel corso del giudizio.

Questa impostazione, secondo la quale “il processo diviene una sorta di camera di compensazione delle violazioni procedimentali”, in forza di un “gioco di compensazioni tra procedimento e processo”, si verifica anche seguendo le posizioni espresse dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel contenzioso relativo alla legittimità delle sanzioni irrogate dalle Autorità indipendenti: la Corte da un lato afferma che il procedimento sanzionatorio condotto dall’Autorità ha un carattere sostanzialmente penale, dall’altro sostiene la possibilità di compensare adeguatamente le eventuali carenze di imparzialità riscontrabili

89 SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, p. 594.

90 Cfr. JHERING Rudolph Von, *Geist del römischen Rechts*, IV ed., Leipzig 1888, II.2, §45, p. 471 (“*Die Form ist die geschworene Feindin der Willkür, die Zwillingsschwester der Freiheit*”).

91 SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, p. 607.

92 Per questi rilievi cfr. nuovamente SALA Giovanni, Procedimento e processo nella nuova legge 241, pp. 607-608.

93 GENNAI Margherita, La legittimazione all’impugnativa dell’atto collegiale nella nuova dialettica fra procedimento e processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2021, p. 565.

94 RAMAJOLI Margherita, Lo statuto del provvedimento, pp. 473-474.

nel procedimento amministrativo per mezzo di una fase giurisdizionale che sia contrassegnata dal pieno rispetto delle garanzie del giusto processo (la cd. *full jurisdiction*)<sup>95</sup>.

Qui però, più che una “integrazione tra procedimento e processo”, è il processo che diviene un improprio “sostituto” del procedimento amministrativo.

Mi sembra però che anche nella giurisprudenza brasiliana non manchi la posizione favorevole a una “convalida giudiziale degli errori *processuali* della sfera amministrativa (extragiudiziale), accontentandosi della tesi secondo la quale gli interessati o le autorità pubbliche possono sopperire ad essi qualora vi sia l’opportunità di agire o di difendersi giudizialmente”<sup>96</sup>.

Per finire si può ricordare l’introduzione nella disciplina del procedimento, in seguito alla normativa anti-corruzione italiana, di modelli processuali, come la “decisione semplificata” con una motivazione sintetica, qualora le amministrazioni ravvisino «*la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda*»<sup>97</sup> – che importa quasi testualmente una disposizione del codice del processo amministrativo sulla “sentenza semplificata” – o la regola dell’astensione obbligatoria del funzionario procedente<sup>98</sup>, di nuovo secondo un modello analogo a quello previsto per il giudice<sup>99</sup>.

In conclusione vorrei accennare al rapporto procedimento/processo in relazione a una recente problematica che sta fortemente investendo anche il

95 TROPEA Giuseppe, Amministrazione per fini pubblici e giurisdizione, in P.A. Persona e Amministrazione, n. 1/2021, pp. 334-335; l’Autore, che descrive dunque una parabola “dalla processualizzazione del procedimento alla procedimentalizzazione del processo”, osserva peraltro criticamente che la sede processuale diviene allora “l’unico contesto in cui il cittadino possa effettivamente pretendere il rispetto delle garanzie procedurali, che tali in definitiva non sono (più), giacché il loro rilievo finisce per manifestarsi a procedimento ormai concluso” (ivi, p. 335). In argomento cfr. altresì, sempre in chiave critica, ALLENA Miriam, L’art. 6 Cedu e la continuità tra procedimento e processo, in P.A. Persona e Amministrazione, n. 2/2018, pp. 25 ss.

96 PERLINGEIRO Ricardo, Il due process previo alle decisioni amministrative e la tutela giurisdizionale effettiva nel Brasile, in P.A. Persona e Amministrazione, n. 1/2017, p. 494 (testo originariamente pubblicato in portoghese nella Revista de Processo. San Paolo: Revista dos Tribunais, gen. 239 [2015]: 293-331), che richiama Tribunal Regional Federal da 2ª Região, AC2003.51.03.002508-3 (sentenza del 16 dicembre 2008) secondo cui: “*Não obstante a sentença e, agora, a r. decisão agravada tenham reconhecido a ocorrência de irregularidade no ato administrativo que desdobrou a pensão em favor da companheira, no que toca à falta da notificação da viúva, tal irregularidade restou totalmente superada ao passar pelo crivo do Poder Judiciário, inexistindo óbice, portanto, para à convalidação do referido ato*”

97 Cfr. l’art. 2, comma 1, secondo inciso, della legge n. 241 del 1990.

98 Cfr. l’art. 6 *bis* della legge n. 241 del 1990: “*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”

99 PERFETTI Luca Raffaello, Sulla distinzione tra procedimento e processo. Diritto brasiliano e tradizione giuridica italiana alla luce della riforma del procedimento amministrativo introdotta dalla legislazione anti-corruzione, in Nuove Autonomie, n. 3/2014, pp. 501-502.

mondo dell'amministrazione e ponendo nuovi interrogativi: i processi decisionali automatizzati, o l'*Automated decision-making* (ADM).

Il crescente ricorso a procedure automatizzate, affidate cioè ad algoritmi, a *software* predisposti da società informatiche, specie per procedimenti di natura seriale, ha determinato un ampio dibattito in Italia, dal momento che il ricorso al “funzionario-robot” – eventualmente assoggettato poi al sindacato di uno speculare “giudice-robot” – rischia di svuotare molte delle garanzie che sono previste nell'ordinario procedimento davanti al funzionario umano (si pensi, ad esempio, alla partecipazione, alla motivazione, etc.)<sup>100</sup>.

In assenza di norme specifiche nell'esperienza italiana<sup>101</sup> è stato il Consiglio di Stato ad aver fissato alcune condizioni minimali da rispettare, tra le quali:

a) sul piano amministrativo, una “*declinazione rafforzata*” della trasparenza (che consenta dunque la conoscibilità dell'algoritmo in tutti gli aspetti), nonché il rispetto dei principi di “*non esclusività*” della decisione algoritmica (cd. *human in the loop*)<sup>102</sup> e di “*non discriminazione*” algoritmica<sup>103</sup>;

b) sul piano giurisdizionale la necessità che la regola algoritmica sia soggetta alla piena cognizione, e al pieno sindacato, del giudice amministrativo.

A mio avviso, tuttavia entrambi questi aspetti paiono piuttosto problematici a fronte degli algoritmi cd. di auto-apprendimento o di *machine learning* e di *deep learning*, nonché delle nuove frontiere dell'intelligenza artificiale generativa.

Sia procedimento che processo amministrativo sono comunque chiamati a un'ulteriore evoluzione, anche nella loro interrelazione.

---

100 Cfr. in argomento ESPOSITO Gianluca Maria, Al confine tra algoritmo e discrezionalità. Il pilota automatico tra procedimento e processo, in *Diritto e processo amministrativo*, 1/2019, pp. 39 ss.; GALETTA Diana-Urania, Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, pp. 501 ss.; da ultimo DIACO Daniele, La forma come garanzia di sostanza “umana”: l'impatto dell'automazione procedimentale sull'art. 21-octies, co. 2, della legge n. 241 del 1990, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2024, pp. 223 ss.; ESPOSITO GIUSELLA, *Intelligenza artificiale. Quali regole*, Bologna, Il Mulino, 2024.

101 Segnalo che da ultimo il Parlamento europeo ha approvato il 6 marzo 2024 la “Legge sull'intelligenza artificiale” (regolamento[UE] 2024/1689).

102 Sulla necessità di garantire una “riserva di umanità” nel contesto di tali decisioni cfr. GALLONE Giovanni, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Milano, Cedam, 2023.

103 Queste garanzie sono state da ultimo recepite nell'art. 30 del più recente Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

## BIBLIOGRAFIA

ALLENA Miriam, L'art. 6 Cedu e la continuità tra procedimento e processo, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2018, pp. 25 ss.

ANDRADE Erico, Il cd. *mandado de segurança* individuale nel diritto processuale civile brasiliano, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3/2010, pp. 631 ss.

BACELLAR FILHO Romeu Felipe - PIVETTA Saulo Lindorfer, O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99, in *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, pp. 107-135, out./dez. 2014

BENVENUTI Feliciano, Funzione amministrativa, procedimento, processo, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 118 ss.

CAIANIELLO Vincenzo, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/1993, pp. 241 ss.

CASSETTA Elio, La difficoltà di «semplificare», in *Diritto amministrativo*, 1998, pp. 335 ss.

CELOTTO Alfonso, L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo articolo 29 della legge 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009, in *www.giustamm.it*, n. 9/2009

CHIEPPA Roberto, Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2010, pp. 667 ss.

DE PRETIS Daria, Mario Nigro. Giurista della complessità, in *Nomos*, *Le attualità nel diritto*, n. 3/2023, pp. 1 ss.

DE PRETIS Daria, L'interpretazione dell'atto amministrativo, in *giustizia-amministrativa.it*, 2024

DIACO Daniele, La forma come garanzia di sostanza “umana”: l'impatto dell'automazione procedimentale sull'art. 21-octies, co. 2, della legge n. 241 del 1990, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2024, pp. 223 ss.

DOMENICHELLI Vittorio, La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1/2020, pp. 55 ss.

DURET Paolo, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996

DURET Paolo, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004

ESPOSITO Gianluca Maria, **Al confine tra algoritmo e discrezionalità. Il pilota automatico tra procedimento e processo**, in *Diritto e processo amministrativo*, 1/2019, pp. 39 ss.

ESPOSITO GIUSELLA, **Intelligenza artificiale. Quali regole**, Bologna, Il Mulino, 2024

FAZZALARI Elio, **Procedimento e processo (Teoria generale)**, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 819 ss.

FAZZALARI Elio, **Istituzioni di diritto processuale**, VIII ed., Padova, Cedam, 1996

FREDIANI Emilio, **Il modello processuale di Franz Klein: dal conflitto alla funzione di mediazione del responsabile del procedimento**, in *Diritto e società*, 2017, pp. 697 ss.

GALETTA Diana-Urania, **Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali**, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, pp. 501 ss.

GALLONE Giovanni, **Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo**, Milano, Cedam, 2023

GENNAI Margherita, **La legittimazione all'impugnativa dell'atto collegiale nella nuova dialettica fra procedimento e processo**, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2021, pp. 538 ss.

GIANNINI Massino Severo, **Diritto amministrativo**, Giuffrè, Milano, 1993

GORGERINO Francesco, **L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa**, in *federalismi.it*, n. 5/2022, pp. 96 ss.

JEHRING Rudolph Von, **Geist del römischen Rechts**, IV ed., Leipzig 1888, II.2, §45

MEDAUAR Odete, **A processualidade no direito administrativo**, São Paulo, 2008

MONTEDURO Massimo, **Sul processo come schema di interpretazione del procedimento: l'obbligo di provvedere su domande "inammissibili" o "manifestamente infondate"**, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2010, pp. 103 ss.

MORBIDELLI Giuseppe, **Il procedimento amministrativo**, in *Diritto amministrativo* (a cura di Mazzarolli e altri), Monduzzi, Bologna, 2005, pp. 531 ss.

MOTTA Fabrício, CARDUCCI Michele, *L'influenza del diritto amministrativo italiano sulla costruzione delle basi dogmatiche del diritto amministrativo brasiliano*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos* | Belo Horizonte | n. 114 | pp. 129-160 | jan./jun. 2017

NIGRO Mario, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966

NIGRO Mario, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, pp. 252 ss.

NIGRO Mario, *Esperienze e prospettive del processo amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1981, pp. 401 ss.

NIGRO Mario, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/1989, pp. 5 ss.

NIGRO Mario, *Processo amministrativo*, voce dell'Enciclopedia giuridica italiana, Treccani

PASTORI Giorgio, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, pp. 3165 ss.

PASTORI Giorgio, *The origins of law no. 241/1990 and foreign models*, in *Italian Journal of Public Law – Special Issue*, n. 2/2010, pp. 259 ss.

PATRONI GRIFFI Filippo, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *Federalismi.it*, n. 5/2015

PATRONI GRIFFI Filippo, *Cittadino e potere a 25 anni dalla legge n.241 del 1990*, in *www.giustamm.it.*, n. 10/2015

PERFETTI Luca Raffaello, *Sulla distinzione tra procedimento e processo. Diritto brasiliano e tradizione giuridica italiana alla luce della riforma del procedimento amministrativo introdotta dalla legislazione anti-corrruzione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2014, pp. 501 ss.

PERLINGEIRO Ricardo, *Os princípios do procedimento administrativo no Brasil e os desafios da igualdade e da segurança jurídica*, in *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 68, Jul./Ago. 2011

PERLINGEIRO Ricardo, *Il due process previo alle decisioni amministrative e la tutela giurisdizionale effettiva nel Brasile*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2017, pp. 483 ss. e in *Revista de Processo. San Paolo: Revista dos Tribunais*, gen. 239 [2015]: 293-331



RAMAJOLI M., Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto, e processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2010, pp. 459 ss.

RAMAJOLI Margherita, Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2022, pp. 595 ss.

RAMAJOLI Margherita, Dal provvedimento al procedimento amministrativo e ritorno. Rileggendo Mario Nigro, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, n. 1/2024, pp. 1 ss.

SALA Giovanni - VILLATA Riccardo, voce **Procedimento amministrativo**, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. XI, Torino, UTET, 1996, pp. 574 ss.

SALA Giovanni, **Procedimento e processo nella nuova legge 241**, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2006, pp. 572 ss.

SANDULLI Aldo Mazzini, **Il procedimento amministrativo**, Milano, Giuffrè, 1940

SANDULLI Maria Alessandra, **Riflessioni sull'istruttoria tra procedimento e processo**, in *Diritto e società*, n. 2/2020, pp. 195 ss.

SCHIMA H., **Compiti e limiti di una teoria generale dei procedimenti**, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1953, pp. 757 ss.

SCHMITT GLAESER Walter, **Il procedimento amministrativo e la sua legge (un'osservazione introduttiva)**, in MASUCCI Alfonso (a cura di), *La codificazione del procedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania*, Napoli, Formez, 1979, pp.

SUNFELD Carlos Ari, **Processo e procedimento amministrativo no Brasil**, in SUNFELD Carlos Ari – MUÑOZ Guillermo Andrés (Coordenadores), *As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)*, Malherois, 2000, pp. 17 ss.

TROPEA Giuseppe, **Amministrazione per fini pubblici e giurisdizione**, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 319 ss.

VILLATA Riccardo, **Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento**, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, pp. 195 ss.

