Eccesso di potere giurisdizionale e sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti

Roma, Corte di Cassazione, 21 settembre 2017

Antonio Lamorgese

1.- *Premessa*. 2.- *L'eccesso di potere giurisdizionale nella legge n. 3761 del 1877*. 3.- *L'"assoluto difetto di giurisdizione" del Consiglio di Stato. 4.- L'appartenenza del sindacato sull'eccesso di potere giurisdizionale ai "motivi inerenti (o attinenti) alla giurisdizione" nel codice di rito, nella Costituzione, negli artt. 91 e 110 cod. proc. amm e 207 cod. giust. contabile*. 5.- *A proposito di talune critiche rivolte alla Cassazione*. 6.- *L'evoluzione del concetto di giurisdizione: dal sindacato sull'esistenza al sindacato sull'esercizio del potere giurisdizionale*. 7.- *Il self restraint, forse eccessivo, delle Sezioni Unite*. 8.- *Il sindacato sul quomodo della giurisdizione. I possibili sviluppi*. 9.- *Il diritto europeo*.

1.- *Premessa*.

Il tema è "*tra i più tormentati e controversi del diritto processuale amministrativo*" (De Nictolis, 2017) e oggetto da sempre di "*lunghe discussioni dottrinali*" (Torrente, 1954); se ne occupò anche il celebre studio elaborato nel 1929 dai presidenti della Cassazione e del Consiglio di Stato (D'Amelio-Santi Romano).

A seguito del riconoscimento della natura giurisdizionale del ricorso al Consiglio di Stato, avvenuta con la legge n. 62 del 1907 (che fece seguito all'istituzione della IV Sezione del Consiglio nel 1889), si levarono periodicamente e si registrano tuttora alcune voci critiche sulle modalità con le quali la Cassazione svolgeva e svolge il sindacato sulle sentenze di tale organo nei ben rari casi di accoglimento dei ricorsi per eccesso di potere giurisdizionale. A queste critiche rispondeva già Jemolo (nel 1940): "*il sistema attuale ha ben funzionato; sarebbe contro ogni saggezza invocare modifiche*

solo per il desiderio di armonie formali del sistema"; "*sessantatré anni di esperienza e tutta la tradizione della nostra magistratura mostrano che se c'è rimprovero che proprio nessuno può rivolgere alla Cassazione si è di voler restringere l'ambito delle giurisdizioni speciali*".

Talora si imputa alla Cassazione di voler incidere, limitandole, sulle attribuzioni costituzionali del Consiglio di Stato, quale organo di vertice (*supremo*) della giurisdizione amministrativa e, in particolare, di sindacare anche gli *errores in procedendo* e *in iudicando* delle sentenze amministrative, mascherando come violazione dei limiti esterni ipotetiche violazione, al più, dei limiti interni della giurisdizione amministrativa (non censurabili in cassazione).

Ci si riferisce ai casi di esercizio da parte del g.a. di poteri amministrativi riservati alla p.a. o di esercizio della giurisdizione di merito in situazioni in cui sarebbe ravvisabile solo una giurisdizione di legittimità o esclusiva (cd. sconfinamento); ai casi, di nuova configurazione, in cui il giudice amministrativo, pur avendo giurisdizione, ritiene non essergli consentito di somministrare una determinata forma di tutela o di entrare nel merito delle questioni ravvisando una questione pregiudiziale di rito che rende la domanda a vario titolo improponibile (cd. rifiuto di giurisdizione o diniego di giustizia); a quelli di radicale stravolgimento delle regole processuali (es. sentenza a sorpresa) tali da ridondare in manifesta negazione di giustizia (in casi del genere non si registrano accoglimenti dei ricorsi per eccesso di potere giurisdizionale).

Per comprendere le ragioni di queste critiche è necessario chiarire cosa si intenda per "*eccesso di potere giurisdizionale*" e poi inquadrare l'istituto alla luce della posizione istituzionale riservata alla Corte di Cassazione dalla Costituzione.

2.- *L'eccesso di potere giurisdizionale nella legge n. 3761 del 1877*.

Si deve risalire alle origini dell'istituto al fine di comprendere il significato della limitazione del sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti ai "*soli motivi inerenti alla giurisdizione*".

Con la legge n. 3761 del 1877 si volle portare a compimento il sistema – che segnava un profondo distacco dalla legislazione francese – della

(tendenziale) giurisdizione unica del giudice ordinario che era stato realizzato dalla legge n. 2248, all. E), del 1865, ma non ancora definitivamente compiuto trovandosi al vertice del sistema dei conflitti (tra g.o., giudici speciali e P.A.) un organo amministrativo come il Consiglio di Stato (che divenne giurisdizionale più tardi, nel 1907).

L'art. 3, al comma 3, della legge del 1876 assegnò alla Cassazione di Roma il compito di decidere sui conflitti (positivi e negativi) tra g.o. e giudici speciali e di dichiarare la nullità delle sentenze dei giudici speciali per "*incompetenza*", in presenza di invasione da parte di detti giudici speciali della sfera di competenza (cd. giurisdizione-competenza) del g.o. o di altri giudici speciali, e per "*eccesso di potere*", in presenza di esercizio (da parte dei giudici speciali e poi anche del g.o. ex art. 542 cod. proc. pen. del 1930) di potestà riservate ad organi amministrativi o legislativi o non consentite ai pubblici poteri (si parlava di conflitto di attribuzioni).

Alla Cassazione, pertanto, fu attribuito il compito di controllare il rispetto dei confini tra giudici speciali e g.o. e tra giudici speciali o g.o. e P.A., originariamente al fine di reprimere le incursioni dei giudici speciali nel territorio assegnato al potere giudiziario ordinario, al potere amministrativo e al potere legislativo.

Qual è il rapporto tra l'incompetenza e l'eccesso di potere giurisdizionale? Può parlarsi in entrambi i casi di "*difetto di giurisdizione*" o di "*difetto assoluto di giurisdizione*"?

Secondo logica dovrebbe dirsi di no: l'incompetenza (che coincide approssimativamente con il difetto relativo di giurisdizione) indica la mancanza della potestà giurisdizionale in capo a un determinato giudice speciale (il giudice decide *quando* non può decidere); l'eccesso di potere indica invece la situazione opposta in cui il giudice ha il potere ma lo esercita male, ne fa cattivo uso (il giudice decide *come* non può decidere; secondo Carnelutti, 1924, "*che un giudice abbia il potere di decidere non esclude che egli decidendo possa invadere il campo altrui*"); in altri termini, "*non potere e potere eccessivo sono bianco e nero*" (Carnelutti, cit.).

In entrambi i casi vi è pur sempre esercizio indebito di una potestà che solo apparentemente può dirsi giurisdizionale (si pensi al vizio di composizione o costituzione del giudice speciale: Cass., s.u., n. 3008 del 1952 e, più di recente, s.u., n. 753 del 2007), che si risolve potenzialmente nell'usurpazione delle attribuzioni di altro giudice o del potere esecutivo o legislativo (quando, ad esempio, la sentenza amministrativa impugnata abbia annullato un atto amministrativo).

Il sindacato della Cassazione "*si rilevò subito molto penetrante*" (così Cristofanetti, 1931, che si espresse criticamente, evidenziando il rischio di limitare il controllo di legalità dell'azione amministrativa da parte del Consiglio di Stato), registrandosi numerose cassazioni di sentenze del Consiglio di Stato per motivi che rasentavano la violazione di legge. Ciò dimostra l'ampio significato assunto dalla nozione "eccesso di potere" nell'esperienza pratica.

3.- *L'"assoluto difetto di giurisdizione" del Consiglio di Stato*.

Riconosciuta la natura giurisdizionale del Consiglio di Stato, l'art. 6 della legge n. 62 del 1907 stabilì l'impugnabilità delle decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale soltanto "*per assoluto difetto di giurisdizione*". La medesima formulazione fu adottata dall'art. 48 del r.d. n. 1054 del 1923 (testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato).

Indubbiamente, l'intervento sulla scena di un organo come il Consiglio di Stato, riconosciuto giurisdizionale, costituì un fatto nuovo di grande rilievo nel sistema dei conflitti (Roehrssen, 1986), accentuandosi le possibilità di conflitto per il maggior rischio di sconfinamenti nelle attribuzioni della P.A. da parte del Consiglio, in considerazione della particolare vicinanza di quest'organo al potere esecutivo.

Secondo un Autore l'art. 48 citato sarebbe ancora in vita perché non abrogato (ma neppure riprodotto) dal cod. proc. amm. e costituirebbe la chiave di volta che disciplina attualmente il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato (così Maruotti, 2011). E' una tesi non condivisibile, dovendosi avere riguardo ormai alla disposizione costituzionale che parla di "*motivi inerenti alla giurisdizione*", e comunque inidonea a dimostrare la limitazione del sindacato della Cassazione sulle sentenze del

Consiglio di Stato e della Corte dei Conti alla verifica dell'appartenenza (o spettanza) *ab origine* della *potestas iudicandi*.

Infatti – a parte che l'"assoluto difetto di giurisdizione" è un'ipotesi molto rara, dovendosi piuttosto parlarsi di difetto relativo di giurisdizione in quanto spettante ad altro giudice (oggi più di ieri un giudice c'è quasi sempre) – non è condivisibile la tesi di chi, implicitamente o subliminalmente, riteneva e ritiene tuttora che con tale formulazione, limitatamente al Consiglio di Stato, si sia voluto implicitamente abrogare l'art. 3 della legge n. 3761 del 1877, con l'effetto di eliminare in sostanza il sindacato sull'eccesso di potere da parte del Consiglio, lasciando alla Cassazione solo il sindacato sulla spettanza del potere giurisdizionale.

Il celebre articolo del 1929 a firma dei presidenti delle due Corti e la giurisprudenza successiva al 1923, come rilevato da D'Amelio (1930), dimostrano che la formula "*difetto assoluto di giurisdizione*" riassumeva e quindi perfettamente coincideva con l'ipotesi dell'eccesso di potere dei giudici speciali ex art. 3, comma 3, della legge n. 3761 del 1877, né era dubbia la natura di giudice speciale del Consiglio di Stato, confermata dalla Costituzione (arg. ex artt. 100, comma 3, 104, comma 1, e 108, comma 2).

Al sindacato della Cassazione venivano sottoposte le sentenze amministrative viziate da incompetenza (*rectius*: difetto di giurisdizione) perché invadevano la sfera giurisdizionale di altri organi giurisdizionali e viziate da eccesso di potere perché esercitavano una potestà riservata ad organi legislativi o amministrativi (tra le tante, Cass., s.u., 24 febbraio 1938), intesa quest'ultima nozione come "*difetto assoluto di giurisdizione*": in tal senso anche Cass., s.u., 25 aprile 1925 e s.u. 6 aprile 1927; vd. Cass., s.u., 21 gennaio 1928: "*il difetto di giurisdizione che importa, ai sensi dell'art.* 48 *R.D.* 26 *giugno* 1924 *n. 1054, l'annullamento di una decisione del Consiglio di Stato, si verifica non soltanto quando la materia che forma obbietto di tale decisione non rientri nella sua giurisdizione, ma anche quando, pur potendo da parte del detto Consiglio venire esercitato sulla materia in esame un sindacato di legittimità, esso abbia invece esercitato un sindacato di merito, invadendo cosi il campo proprio dell'attività amministrativa. Ne discende che, nella specie, la*

decisione impugnata, avendo in realtà proceduto ad una valutazione di elementi la quale era riservata al potere discrezionale del Ministero, ha compiuto uno sconfinamento dai limiti della giurisdizione di legittimità deferita a quell'organo e non può quindi sfuggire all'annullamento").

Secondo D'Amelio (1931) anche il legislatore del cod. proc. pen. del 1930 aveva dato la definizione del difetto assoluto di giurisdizione (espressione identica a quella dell'art. 48 del r.d. del 1923) laddove nell'art. 524 aveva sostanzialmente riprodotto il contenuto sostanziale dell'art. 3, comma 3, della legge del 1877, indicando le ipotesi di cassazione nell'"*esercizio da parte del giudice* [penale ma anche civile] *di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi, ovvero non consentita ai pubblici poteri*".

Per difetto assoluto di giurisdizione, quindi, si intende la mancanza originaria o l'esercizio *gravemente illegittimo* di un potere giurisdizionale che in tal senso può dirsi giuridicamente assente: così vanno intese le parole "*incompetenza*" ed "*eccesso di potere*" usate nella legge del 1877.

Tuttavia, se è vero che in linea di principio nulla doveva mutare con la nuova formula del "*difetto assoluto di giurisdizione*" introdotta dalla legge del 1907 e dal r.d. del 1923, non si può negare che nella concreta esperienza giurisprudenziale l'atteggiamento della Cassazione fu poi ispirato a un crescente *self restraint* che si fece nel tempo più accentuato, fino al punto di delineare il confine tra le censure ammissibili e quelle inammissibili, avverso le sentenze del Consiglio di Stato, nel superamento dei limiti esterni e interni alla giurisdizione amministrativa in sede di ricorso per cassazione, secondo la ben nota teoria.

4.- *L'appartenenza del sindacato sull'eccesso di potere giurisdizionale ai "motivi inerenti (o attinenti) alla giurisdizione" nel codice di rito del 1940, nella Costituzione, negli artt. 91 e 110 cod. proc. amm e 207 cod. giust. contabile*.

La formulazione degli artt. 362, comma 1, cod. proc. civ. del 1940 (ove si parla di "*motivi attinenti alla giurisdizione*") e 111, comma 8, della Costituzione (ove si parla di "*soli motivi inerenti alla giurisdizione*") è sostanzialmente coincidente e non v'è dubbio che il significato normativo di questa formula

corrisponde a quello elaborato dalla precedente giurisprudenza che ha sempre ammesso il sindacato – seppure in forma debole (dopo il 1923) – sull'eccesso di potere a tutela delle attribuzioni del potere esecutivo e legislativo ma anche, indirettamente, degli interessi dei privati coincidenti con quelli della P.A.

Gli artt. 91 e 110 cod. proc. amm e 207 cod. giust. contabile ribadiscono la ricorribilità per cassazione avverso, rispettivamente, le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

I lavori preparatori della Costituzione dimostrano chiaramente l'inerenza del sindacato sull'eccesso di potere giurisdizionale ai "*motivi inerenti alla giurisdizione*" di cui all'art. 111 Cost. (Lamorgese-1, 2014).

La nota contrapposizione tra i fautori della conservazione del Consiglio di Stato quale organo giuridizionale (tesi di Mortati, il quale era favorevole alla conservazione anche degli altri giudici speciali e alla sottrazione alla Cassazione della funzione regolatoria della giurisdizione, essendo egli convinto della rilevanza costituzionale dei conflitti tra gli organi giurisdizionali) e i fautori della soluzione contraria (tesi di Calamandrei, il quale riteneva che il Consiglio di Stato avesse esaurito la sua funzione storica) vide vittoriosa solo in parte la prima tesi.

Infatti, la conservazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti fu sottoposta alla condizione che le sentenze anche di questi giudici speciali fossero sottoposte al sindacato della Cassazione per motivi di giurisdizione, essendo stata rifiutata la proposta di Mortati il quale considerava un'anomalia "*attribuire questi giudizi ad un organo della giurisdizione ordinaria… sia pure in grado supremo*". Ciò dimostrava la posizione di vertice del potere giurisdizionale assegnata alla Cassazione (Crisafulli, 1978) che giustificava il sindacato per eccesso di potere giurisdizionale attribuitole sin dal 1877, nonostante la posizione costituzionale assunta dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti che rimanevano, però, pur sempre giudici speciali, anche se in una posizione differenziata rispetto agli altri giudici speciali la cui precedente piena autonomia, già realizzata mediante il congegno apprestato dalla legge del 1877, è stata superata, a seguito della previsione del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, comma 7, Cost.).

Questa impostazione è coerente con il principio secondo cui "*il giudizio sui limiti della giurisdizione ordinaria rispetto a quella amministrativa è giudizio sui limiti dei diritti soggettivi, e dunque la sua attribuzione alla stessa giurisdizione ordinaria corrisponde al sistema*" (Cannada-Bartoli-1, 1970; in senso adesivo è Corpaci, 2013) e trova piena corrispondenza sia nell'art. 37, comma 2, della legge n. 87 del 1953 che, pur avendo conferito alla Corte costituzionale la materia dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ha precisato che "*restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione*", con il chiaro intento di non incidere sulle competenze costituzionali della Cassazione in materia di giurisdizione, sia nell'art. 65 Ord. Giudiz., che attribuisce alla Cassazione il compito di assicurare "*il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni*".

E' significativa la corrispondenza tra la formulazione dell'art. 65 cit. e le parole di D'Amelio-Santi Romano nel menzionato scritto del 1929 dove si legge: "*sussiste l'assoluto difetto di giurisdizione non soltanto quando la materia non rientri affatto nella giurisdizione dell'organo, ma altresì quando questo, nell'indagine sulla legittimità dell'atto o del provvedimento amministrativo, sia andato oltre i limiti consentiti alla sua potestà giurisdizionale. Sotto questo profilo le Sezioni Unite hanno avuto spesso occasione di decidere circa i limiti del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato e particolarmente circa i limiti dell'indagine da questo compiuta nei singoli casi ai fini di dichiarare la nullità di un atto o di un provvedimento amministrativo per eccesso di potere*".

Da quanto si è detto sinora emerge che il sindacato sulla giuridizione, riservato alla Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ha ad oggetto non solo la verifica della spettanza della *potestas iudicandi* nella materia o nella singola controversia, in quanto in tesi appartenente ad altro giudice (o a nessun giudice), ma anche il controllo delle modalità di esercizio della *potestas iudicandi*, seppure limitatamente al riscontro di elementi sintomatici dello sconfinamento nella sfera della discrezionalità amministrativa e legislativa o – come si dirà - del radicale stravolgimento delle regole di diritto processuale, tale da implicare un evidente

diniego di giustizia (Cass., s.u. n. 27847/2015; s.u., n. 24468/2016; s.u.n. 15428/2012).

Quegli elementi sintomatici non possono che consistere nelle più gravi violazioni del diritto processuale (e forse anche sostanziale) la cui verifica appartiene senz'altro all'ambito del sindacato sulla giurisdizione.

5.- *A proposito di talune critiche rivolte alla Cassazione*.

Le critiche (da cui prende le distanze Corpaci, cit.) mosse da un parte della dottrina ad alcune sentenze cassatorie, di avere attratto nell'orbita del sindacato sulla giurisdizione quelli che sarebbero, in ipotesi, soltanto *errores in iudicando* o *in decidendo*, cioè attinenti ai limiti interni della giurisdizione amministrativa (Roehrssen, cit. e, più di recente, Di Nictolis cit., M.Mazzamuto, 2013, Villata, 2013), non tengono conto che la presenza di errori di giudizio o di attività del giudice ben può essere la spia o il sintomo del superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa. Affermare l'insindacabilità di tali *errores* in linea di principio significa, in sostanza, negare in radice la stessa configurabilità del sindacato sull'eccesso di potere giurisdizionale riservato alla Cassazione.

Alcuni esempi sono significativi di questo tipo di approccio.

La Cassazione (s.u., n. 2312/2012) ha ravvisato il superamento dei limiti esterni della giurisdizione in un caso in cui il Consiglio di Stato aveva annullato il provvedimento amministrativo, ritenuto "non condivisibile", di mancata esclusione di un partecipante ad una gara d'appalto per "*deficit di fiducia*", in tal modo (secondo le S.U.) invadendo la sfera delle attribuzioni della P.A., mentre quell'annullamento avrebbe potuto giustificarsi solo in presenza di una scelta amministrativa "pretestuosa". Si è obiettato che la sentenza amministrativa impugnata non era censurabile, a norma dell'art. 111, comma 8, Cost., ma solo "sbagliata" per errata applicazione del principio di conservazione dell'atto amministrativo, avendo il Consiglio ritenuto illegittimo il provvedimento che era invece legittimo perché basato su una pluralità di motivi, di cui alcuni legittimi e autosufficienti, potendo bastare un solo motivo legittimo a sorreggere il provvedimento amministrativo. Si può replicare che è proprio a causa di quell'*error in iudicando* che il g.a. ha invaso le attribuzioni

della P.A. al di fuori del consentito, imponendole un'attività conformativa indebita.

In un altro caso (Cass., s.u., n. 23302/2011) è stata cassata la sentenza con cui il Consiglio di Stato, pronunciando su un ricorso per l'ottemperanza di un giudicato avente ad oggetto l'annullamento del conferimento di pubbliche funzioni a seguito di una procedura concorsuale non più ormai ripetibile (per l'avvenuto pensionamento dei candidati concorrenti), aveva ordinato al C.S.M. di provvedere ugualmente a rinnovare il procedimento "ora per allora", al solo fine di determinare le condizioni per l'eventuale accertamento di diritti azionabili dal ricorrente in altra sede e nei confronti di altra Amministrazione, avendo le Sezioni Unite ravvisato un eccesso dai limiti entro i quali è consentito al giudice amministrativo l'esercizio della giurisdizione di ottemperanza. Si è obiettato che in tal modo le Sezioni Unite avebbero erroneamente censurato, in ipotesi, un mero errore della sentenza impugnata (di avere ordinato al C.S.M. un *facere* impossibile) rimediabile con un incidente di esecuzione interno al giudizio di ottemperanza. Si può replicare che il rimedio fondatamente invocato dal ricorrente ex artt. 24 e 111, comma 8, Cost. era l'annullamento della sentenza amministrativa che aveva indebitamente sconfinato nelle attribuzioni del C.S.M., non rimedi di altro tipo neppure richiesti e di dubbia utilità.

6.- *L'evoluzione del concetto di giurisdizione: dal sindacato sull'esistenza al sindacato sull'esercizio del potere giurisdizionale*.

La nozione di giurisdizione si è nel tempo evoluta: da ambito attributivo della *potestas iudicandi*, intesa come *quantum* della giurisdizione ripartita tra i diversi giudici, a "*somministrazione della tutela giurisdizionale*", con consequenziale sindacabilità per motivi di giurisdizione della eventuale preconcetta negazione (o rifiuto) della tutela riconosciuta dall'ordinamento, in violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

Le ragioni di questa evoluzione sono indicate dalle Sezioni Unite n. 30254/2008, che hanno evidenziato molteplici fattori a fondamento della mutazione del giudizio sulla giurisdizione, che è nozione "elastica" che spetta alla Cassazione interpretare e adeguare ai tempi. Secondo la citata sentenza del 2008 del 2008, "*il ruolo centrale della giurisdizione nel rendere effettivo il*

primato del diritto comunitario; il canone dell'effettività della tutela giurisdizionale; il principio di unità funzionale della giurisdizione nella interpretazione del sistema ad opera della giurisprudenza e della dottrina, visto l'ampliarsi delle fattispecie di giurisdizione esclusiva; il rilievo costituzionale del principio del giusto processo, ecc.", "*sicché il giudizio sulla giurisdizione rimesso alle S.U., non* [è] *più riconducibile ad un giudizio di pura qualificazione della situazione soggettiva dedotta, alla stregua del diritto oggettivo, né rivolto al semplice accertamento del potere di conoscere date controversie attribuito ai diversi ordini di giudici di cui l'ordinamento è dotato, ma* [va inteso] *nel senso di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, che comprende, dunque, le diverse tutele che l'ordinamento assegna a quei giudici per assicurare l'effettività dell'ordinamento. Infatti è norma sulla giurisdizione non solo quella che individua i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale, ma anche quella che dà contenuto a quel potere stabilendo le forme di tutela attraverso le quali esso si estrinseca. Pertanto, rientra nello schema logico del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione l'operazione che consiste nell'interpretare la norma attributiva di tutela, onde verificare se il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., la eroghi concretamente e nel vincolarlo ad esercitare la giurisdizione rispettandone il contenuto essenziale, così esercitando il sindacato per violazione di legge che la S.C. può compiere anche sulle sentenze del giudice amministrativo*".

Devono ritenersi "*compresi tra i motivi inerenti alla giurisdizione anche quelli relativi al rispetto, da parte del giudice attributario della giurisdizione, dei 'tratti essenziali' della forma di tutela che è chiamato ad erogare*" (Corpaci, cit.).

L'accoglimento del ricorso per rifiuto di tutela o diniego di giurisdizione si è avuto però in ben pochi casi: in tema di negazione del risarcimento del danno per pregiudiziale amministrativa (Cass., s.u., n. 25395/2010); di radicale stravolgimento delle norme europee nella soluzione accolta dal g.a. di ritenere improcedibile il ricorso principale, in caso di accoglimento del ricorso incidentale in materia di pubblici appalti, che si traduce nel negare alla parte l'accesso alla tutela giurisdizionale davanti al g.a., accesso invece affermato

con l'interpretazione della pertinente disposizione comunitaria elaborata dalla Corte di giustizia (Cass., s.u., n. 2242/2015); sono state ritenute affette da eccesso dai poteri giurisdizionali le pronunce della Corte dei Conti che avevano ritenuto inammissibile l'istanza di definizione agevolata della controversia sulla responsabilità amministrativa, avanzata ai sensi dei commi 231-233 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, in ragione della proposizione dell'appello ad opera della parte pubblica (Cass., s.u., n. 3854/2012).

E' il segno di un progressivo allontanamento dalla logica della legge sui conflitti del 1877, intesi come invasione o sconfinamento nelle attribuzioni del potere esecutivo o legislativo: la sentenza amministrativa che rifiuti la tutela dovuta ex artt. 24 e 113 Cost. non è più riconoscibile come espressione (ma piuttosto come negazione) del potere giurisdizionale, pur non implicando necessariamente uno sconfinamento nelle attribuzioni di altri poteri.

7.- *Il self restraint, forse eccessivo, delle Sezioni Unite*.

Nella stragrande maggioranza dei casi, tuttavia, le Sezioni Unite hanno ritenuto inconfigurabile il superamento dei limiti esterni della giurisdizione, in base al ragionamento così sintetizzato: "*non è predicabile una violazione delle regole del riparto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo per il sol fatto che quel giudice, con la sua decisione abbia determinato l'effetto finale da essa conseguente di negare e, quindi, precludere, la tutela giurisdizionale ad una situazione giuridica soggettiva, che, secondo le regole astratte del riparto di giurisdizione, potrebbe ottenere tutela soltanto dinanzi ad esso. La sola constatazione di tale risultato non è sufficiente ad evidenziare il vizio di violazione della giurisdizione. Occorre invece… che sia l'effetto del convincimento erroneo da parte di quel giudice che la situazione giuridica dedotta non appartenga all'ambito della giurisdizione ad esso devoluta. In questo secondo caso e solo in questo secondo caso si configura la lesione delle regole sulla giurisdizione, che nella specie, essendo la situazione giuridica deducibile solo dinanzi al giudice amministrativo, assume il carattere di diniego di una qualsiasi tutela giurisdizionale per esservi soltanto una giurisdizione, quella negata dal giudice amministrativo*" (Cass., s.u., n. 5070/2016). Ed ancora: "*appartiene all'area del sindacabile rifiuto della propria giurisdizione*

solo quel diniego di tutela - da parte del giudice amministrativo - che si radichi nell'affermazione dell'esistenza di un ostacolo generale alla conoscibilità della domanda, mentre si sottrae a detto sindacato quel diniego che discenda direttamente e immediatamente dalla lettura delle norme invocate a sostegno della pretesa e che, pertanto, di tale lettura costituisce applicazione nel processo" (Cass., s.u., n. 11345/2013); l'indebito rifiuto di erogare la tutela si realizza "*a cagione di una male intesa autolimitazione, in via generale dei poteri del giudice speciale*" (Cass., s.u., n. 2403/2014).

Il *self restraint* così dimostrato dalla Cassazione rischia di trascurare che – come si è detto – gli *errores in iudicando* e *in procedendo*, se molto gravi, ben possono essere e di norma sono sintomo del superamento dei limiti esterni della giurisdizione, sicché negare il sindacato sui predetti *errores* potrebbe comportare un diniego del controllo sulla giurisdizione. Da tempo si è rilevato in dottrina (Modugno, 1989) che "*non c'è motivo per escludere perentoriamente il controllo sulla violazione o erronea applicazione della legge e quindi sul modo stesso dell'esercizio della giurisdizione e sul suo iter logico, sempre che esso conduca a rilevare il difetto di giurisdizione*", da intendere nella nuova accezione di somministrazione della tutela giurisdizionale.

La verifica dell'eccesso di potere giurisdizionale si risolve nella verifica del *modo* di esercizio del potere spettante al giudice, essendo l'eccesso nient'altro che una forma *particolarmente grave* di violazione di legge. Oggetto del giudizio di cassazione *non è la verifica della violazione di legge in sé* ma la ricerca degli eventuali *sintomi* dell'eccesso di potere (Carnelutti, cit.).

La questione è correttamente impostata da Cass., s.u., n. 1013/2014, in tema di sindacato del g.a. sui provvedimenti dell'Antitrust: "*Quel che viene denunciata è sì un'errata interpretazione di legge (l'art. 33, comma 1, della citata L. n. 287), ma ciò che le ricorrenti sostengono è che tale errore ha condotto ad un indebito rifiuto di erogare la dovuta tutela giurisdizionale: non per un vizio del giudizio concernente il singolo e specifico caso, ma in via generale, a cagione di una male intesa autolimitazione dei poteri del giudice in questa materia. Ed è allora chiaro che - fondata o meno che sia tale doglianza nel merito - essa attiene proprio alla corretta individuazione dei limiti esterni*

della giurisdizione che, come detto, non sono soltanto quelli che separano i diversi plessi giurisdizionali ma anche quelli che stabiliscono fin dove ciascun giudice è tenuto ad esercitare il potere-dovere di ius dicere".

Il sindacato della Cassazione sui motivi di giurisdizione non dovrebbe arrestarsi alla verifica dell'esistenza di un *error in procedendo* o *in iudicando*, ma dovrebbe spingersi ad accertare la gravità dell'errore e le sue conseguenze, dovendosi pur sempre verificare se la sentenza impugnata possa ancora ravvisarsi come atto di esercizio di un potere giurisdizionale e se, in conseguenza dell'errore, siano riconoscibili i segni di uno sconfinamento nell'area delle attribuzioni di altri poteri.

8.- *Il sindacato sul quomodo della giurisdizione. I possibili sviluppi*.

Una ulteriore tappa del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione riguarda il *quomodo* dell'esercizio della giurisdizione rispetto alle più gravi violazioni processuali riguardanti l'attività del g.a.

Si tratta di ipotesi - sinora solo teoriche - di radicale stravolgimento delle norme di rito (Cass., s.u., n. 964/2017, n. 15428/2012) e forse anche sostanziali (Cass., s.u., n. 5070/2016), che può risolversi in un evidente diniego di giustizia o comunque nell'esercizio di un potere non riconoscibile come giurisdizionale (difetto della *potestas iudicandi* in concreto). Una sentenza amministrativa del Consiglio di Stato di annullamento di un provvedimento amministrativo, che sia affetta da un simile radicale vizio, potrebbe determinare anche uno sconfinamento indebito nell'ambito delle attribuzioni della P.A.

Si dovrebbe pur sempre considerare che alla Corte di cassazione è affidato il compito di giudice delle violazioni dei principi regolatori del giusto processo (art. 360 bis, n. 2, c.p.c.), applicabili anche al processo amministrativo, come si desume sia dall'art. 111, comma 2, Cost. ("*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti al giudice terzo e imparziale*"), sia dall'art. 39 cod. proc. amm., che fa espresso rinvio alle "*disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali*" "p*er quanto non disciplinato dal presente codice*".

La giurisprudenza delle Sezioni Unite è molto restia ad estendere il proprio sindacato in questa direzione, anche in situazioni che lo meriterebbero.

Tra i casi che potrebbero portarsi ad esempio, è significativo quello della motivazione totalmente omessa, dove è arduo negare l'incidenza del vizio sull'essenza stessa della giurisdizione (art. 111, comma 6, Cost.) e, quindi, la sindacabilità per «motivi inerenti alla giurisdizione»; analogamente nel caso in cui erroneamente il g.a. neghi in concreto l'esistenza dell'interesse legittimo e lo qualifichi come interesse di fatto (in senso contrario alla sindacabilità v. Cass., s.u. n. 10095/2015; s.u., n. 19391/2007), mentre « *l'erroneo giudizio circa la qualifica di una situazione sostanziale vantata da un soggetto è censurabile in Cassazione, perché l'attribuzione dell'una* [interesse legittimo] *o dell'altra qualifica* [interesse di fatto] *è decisiva per la determinazione del giudice competente* » (Cannada-Bartoli-2, 1963); in tal caso l'errore può tradursi nella negazione della tutela propria dell'interesse legittimo.

9.- *Il diritto europeo*.

Il g.a. considera le violazioni del diritto europeo, imputabili alla pubblica amministrazione, sullo stesso piano delle violazioni del diritto interno, quindi causa di mera illegittimità dell'atto amministrativo; analogamente, le Sezioni Unite confinano nell'ambito dei limiti interni della giurisdizione gli errori imputati al Consiglio di Stato nella interpretazione e applicazione del diritto europeo.

Secondo le Sezioni Unite tali errori non si trasformano in eccesso di potere giurisdizionale sol perché venga denunciata la violazione di norme unionali, quali chiarite dalla Corte di giustizia, nemmeno nel caso di immotivato rifiuto del rinvio pregiudiziale alla Corte giust. UE (Cass., s.u., n. 956/2017; s.u., n. 21617/2017). Altre decisioni riconoscono il superamento dei limiti esterni della giurisdizione soltanto nel caso di contrasto con il diritto dell'Unione europea come interpretato dalla Corte di giustizia, sì da precludere l'accesso alla tutela giurisdizionale (Cass., s.u., n. 953/2017; s.u., n. 3915/2016; s.u., n. 2242/2015, quest'ultima ha cassato la sentenza impugnata che aveva dichiarato improcedibile il ricorso principale per effetto dell'accoglimento del ricorso incidentale in una gara di appalto).

Questa linea interpretativa suscita alcune perplessità.

Le violazioni del diritto europeo imputabili alla P.A. sono rimediabili mediante impugnazione degli atti amministrativi in sede giurisdizionale, ordinaria e amministrativa. E tuttavia, la possibilità di porvi rimedio è disomogenea: nell'ambito della giurisdizione ordinaria (per gli atti che incidano su diritti soggettivi, al di fuori delle materie di giurisdizione esclusiva indicate nell'art. 133 cod. proc. amm.) è assicurato il controllo nomofilattico per violazione di legge da parte della Corte di cassazione, mentre, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, le sentenze del Consiglio di Stato (e della Corte dei conti) sono impugnabili in Cassazione "*per i soli motivi inerenti alla giurisdizione*" (art. 111, ult. comma, Cost.).

Questa disomogeneità non è giustificabile alla luce del principio della "*autonomia procedurale*" degli Stati che, nella costante giurisprudenza della Corte di giustizia, è sottoposto alla duplice condizione che gli strumenti di attuazione del diritto eurounitario e i rimedi apprestati per la loro violazione, da un lato, non siano meno favorevoli rispetto a quelli relativi ad analoghe situazioni disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e, dall'altro, che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (Corte giust. UE, 17 marzo 2016, C-161/15; 6 ottobre 2009, C-40/08). Nell'ordinamento europeo, diversamente che in quello interno, il principio di effettività, per il raggiungimento del cd. effetto utile del diritto dell'unione, ha valore cogente e non programmatico o di mero orientamento per l'interpretazione delle norme.

Una interpretazione restrittiva del citato art. 111, ult. comma, Cost. che impedisca alla Cassazione di rimediare a violazioni gravi del diritto europeo da parte della P.A. e, in seconda battuta, del g.a., può tradursi in una violazione, non solo del menzionato principio di effettività della tutela, ma anche del principio di equivalenza. La Cassazione è garante della conformità del diritto nazionale a quello dell'Unione, ma non nei casi in cui sia impugnata una sentenza di un giudice amministrativo, in ragione di una preclusione derivante da una norma procedurale (l'art. 111, ult. comma, Cost.) o, più correttamente, da una interpretazione di essa.

Il principio di equivalenza implica parità di trattamento delle medesime situazioni in ambito nazionale ed eurounitario, ma anche nell'ambito dello stesso diritto eurounitario, nel quale non si può giustificare una diversità di trattamento a seconda della natura giuridica delle situazioni fatte valere nel giudizio. In altri termini, non è concepibile che analoghe situazioni giuridiche di derivazione europea subiscano un trattamento diversificato dal punto di vista processuale, a seconda che nell'ordinamento interno sia competente il g.a. o il g.o.

Arduo è il tentativo di giustificare le violazioni del diritto europeo da parte degli ordinamenti nazionali, invocando i principi dell'autonomia procedurale degli Stati o del regolare svolgimento del procedimento o della certezza del diritto, avendo la Corte di giustizia affermato che, in particolari circostanze, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare anche le norme costituzionali quando sia necessario per la piena attuazione del diritto comunitario (secondo Corte giust. UE, 8 settembre 2010, C-409/06: "*E' inammissibile che norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, possano menomare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione*").

Secondo la Corte di giustizia, le norme nazionali di procedura (in tema di preclusioni processuali, quali termini di ricorso, specificità dei motivi, divieto di modifica della domanda in corso di causa, divieto per il giudice di modificare la domanda di parte) non possono ridurre la competenza e gli obblighi incombenti sul giudice nazionale in quanto giudice di rinvio, ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Infatti, "*il giudice nazionale* […] *ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme* [*del diritto dell'Unione*]*, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione della legislazione nazionale, in particolare di procedura, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09*)" (Corte giust. UE, 18 luglio 2013, C-136/12).

Si è obiettato che, a fronte di violazioni eurounitarie non rimediabili "*in tesi*" nell'ordinamento interno (quali sarebbero quelle imputabili a una sentenza del

Consiglio di Stato), l'unico rimedio possibile sarebbe quello risarcitorio per responsabilità dello Stato (Cass., s.u., n. n. 2403/2014; s.u., n. 16886/2013).

Si è replicato che: a) quella risarcitoria è una misura di tutela *minima* o succedanea e, comunque, alternativa alla tutela richiesta in giudizio che ha ad oggetto un diverso bene della vita (cioè direttamente quello conferito dalle norme europee); b) la perentoria affermazione secondo cui alle Sezioni Unite non spetta alcuna "*funzione di verifica finale della conformità di quelle decisioni* [del Consiglio di Stato] *al diritto dell'Unione europea, neppure sotto il profilo dell'osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*" (Cass., s.u., n. 2403/2014) implica la negazione di uno strumento di tutela (il ricorso per eccesso di potere giurisdizionale) che le Sezioni Unite riconoscono, seppure con parsimonia, alle situazioni giuridiche di diritto nazionale; c) la possibilità per i privati di agire in giudizio per fare valere la responsabilità dello Stato, ai fini del risarcimento del danno, non può giustificare che si metta in discussione l'obbligo dello Stato di privilegiare gli strumenti dell'interpretazione conforme e della disapplicazione delle disposizioni di diritto nazionale (anche costituzionali) contrastanti, al fine di garantire la tutela in via diretta dei diritti riconosciuti dalle norme europee (Corte giust. UE, 19 aprile 2016, C-441/14) (Lamorgese-2, 2016).

In realtà, l'idea di una sostanziale equiparazione, ancora sostenuta dalla giurisprudenza, ai fini del rispettivo trattamento giuridico, tra violazioni di norme nazionali e violazioni di norme europee da parte delle pubbliche amministrazioni, è ormai superata, perché "*dietro alle violazioni di norme europee nei singoli casi, c'è un'altra e più incisiva violazione, quella dell'obbligo dello Stato (di cui risponde verso le autorità europee) di applicare correttamente il diritto europeo, attraverso l'azione di tutti gli enti e gli organi che ad esso fanno capo; e di porre in essere nell'ambito del suo ordinamento, tutte le misure necessarie alla piena attuazione (dalla legislazione, all'amministrazione, alla giurisdizione) del diritto europeo*" (Cerulli Irelli, 2014).

L'orientamento delle Sezioni Unite (v. le citate Cass., s.u., n. 953/2017; s.u., n. 3915/2016; s.u., n. 2242/2015) che, per ravvisare l'eccesso di potere

giurisdizionale del Consiglio di Stato, richiede un contrasto frontale della sentenza impugnata con una pronuncia resa dalla Corte di giustizia in via pregiudiziale, produce l'effetto di sottoporre la tutela dei diritti derivanti dal diritto eurounitario ad una impropria condizione che è difficilmente compatibile con la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, in base alla quale l'applicazione del diritto eurounitario da parte degli organi dello Stato non ammette di essere condizionata al presupposto che vi sia stata una sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia o una previa constatazione dell'inadempimento imputabile allo Stato (Corte giust. UE, 24 marzo 2009, C-445/06; 5 marzo 1996, C- 46/93 e 48/93).

In realtà, il ricorso per cassazione è un rimedio necessario in caso di violazioni del diritto eurounitario *oggettivamente* riscontrabili, a prescindere dal fatto che vi sia stata una pronuncia della Corte giust. UE o che tale pronuncia sia intervenuta anteriormente o successivamente alla sentenza amministrativa impugnata o che la questione interpretativa sia stata discussa nel giudizio.

Nella giurisprudenza delle Sezioni Unite si segnala tuttavia l'ordinanza n. 6891/2016 che ha affermato, a chiare lettere, che è sindacabile dalle sezioni unite della Corte di cassazione, per omissione di esercizio del potere giurisdizionale, la sentenza del Consiglio di Stato che sia destinata ad esplicare i propri effetti in maniera contrastante con una norma sovranazionale (nella specie, della Cedu) cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione. Era stata impugnata una sentenza del Consiglio di Stato che aveva confermato una sentenza del Tar che, nell'ambito della propria giurisdizione, aveva dichiarato inammissibile la domanda di medici che avevano chiesto la copertura previdenziale per il periodo in cui avevano svolto la loro attività, ritenendo realizzata la decadenza prevista dall'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001. Le Sezioni Unite – chiedendo alla Consulta (ove la questione è attualmente pendente) di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disposizione che prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restino attribuite alla giurisdizione esclusiva del g.a. solo se proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000 – hanno dubitato della legittimità costituzionale di una

norma che limitava irragionevolmente il proprio potere giurisdizionale, configurando la decadenza come un ostacolo procedurale che si risolveva in una sostanziale negazione del diritto invocato. Ciò dimostra, ancora una volta, che il sindacato sull'esercizio di potere giurisdizionale è un passaggio, non solo, non vietato, ma obbligato ai fini del giudizio sull'eccesso di potere giurisdizionale

Infine, a proposito del rinvio pregiudiziale, l'orientamento contrario delle Sezioni Unite alla possibilità sia di cassare le sentenze del Consiglio di Stato che abbiano immotivatamente negato il rinvio pregiudiziale, sia di effettuare direttamente il rinvio (Cass., s.u., s.u., n. 21617/2017), non sembra condivisibile.

La questione dell'interpretazione della norma europea non è un affare interno alla giurisdizione amministrativa, perché coinvolge direttamente la Cassazione che è adita con ricorso *ex* art. 111, ult. comma, Cost.

La decisione di negare *in radice* la configurabiltià dell'eccesso di potere giurisdizionale in tali casi, si traduce, da un lato, nella conferma di quel che potrebbe essere un indebito "rifiuto" di esercizio della giurisdizione da parte del Consiglio di Stato per avere negato il doveroso rinvio pregiudiziale; dall'altro, in una possibile violazione della normativa europea, per non avere posto rimedio (mediante una corretta interpretazione della norma procedurale di cui all'art. 111, ult. comma, Cost.) a una violazione conclamata del diritto eurounitario, esponendo lo Stato a responsabilità verso l'Unione e i soggetti interessati.

Il sorgere di tale responsabilità è segno di una indebita invasione anche della sfera delle attribuzioni del legislatore eurounitario, oltre che dello Stato che verrebbe a subire gli effetti di obbligazioni risarcitorie che l'ordinamento interno potrebbe evitare.

E neppure potrebbe escludersi la possibilità che al rinvio alla Corte di giustizia UE provveda direttamente la Cassazione quando la corretta interpretazione della norma europea (e indirettamente della norma nazionale attributiva del potere alla pubblica amministrazione) costituisca parametro del

giudizio inerente ai motivi di giurisdizione, in entrambe le forme dell'eccesso di potere giurisdizionale e della spettanza della *potestas iudicandi* in capo al g.a.

Il sindacato della Cassazione sulle sentenze amministrative che neghino il rinvio alla Corte giust. UE. dovrebbe spingersi al fondo della questione, trattandosi pur sempre di un *error in procedendo*, e non limitarsi a certificare l'esistenza di una motivazione purchessia.

Bibliografia

Cannada-Bartoli (1), *Sui « motivi attinenti alla giurisdizione »*, in *Foro amm*., 1963, II, 315

Cannada-Bartoli (2), *Giurisdizione (conflitti di)*, in *Encicl. dir*., XIX, 1970, 295

Carnelutti, *Eccesso di potere*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.,* 1924, 33

Cerulli Irelli, *Violazione del diritto europeo e rimedi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2014, 657

Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1978, 383-384

Cristofanetti, *Del difetto assoluto di giurisdizione del Consiglio di Stato,* in *Studi in occasione del centenario del Consiglio di Stato*, 1931, 215

D'Amelio, *L'eccesso di potere definito dal legislatore*, in *Riv. dir. pubblico*, 1930, 577

D'Amelio-Santi Romano, *I contatti giurisdizionali della Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. pubblico*, 1929, 181

De Nictolis, *L'eccesso di potere giurisdizionale (tra ricorso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione e ricorso per violazione di legge)*, in *http://www.sipotra.it*, 2017

Dipace, *L'eccesso di potere giurisdizionale*, in *Il Libro dell'anno del diritto*, 2013

Francario, *Il sindacato della Cassazione sul rifiuto di giurisdizione*, in *Il Libro dell'anno del diritto*, 2017

Lamorgese (1), *La giurisdizione contesa*, 2014

Lamorgese (2), *L'eccesso di potere giurisdizionale e il diritto eurounitario*, in *http://www.questionegiustizia.it*, 2016

Maruotti, *Questioni generali sull'appello*, in AA.VV., *Il processo amministrativo - commentario al d.lgs. n. 104/2010* (a cura di Quarante e Lopilato), 2011

M.Mazzamuto, *L'eccesso di potere giurisdizionale del giudice della giurisdizione,* in *Dir. proc. amm.,* 2012, 1677

Modugno, *Eccesso di potere*, III, in *Encicl. giuridica*, 1989

Roehrssen, *Considerazioni sui conflitti di giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.,* 1986, 1093

Torrente, *Il ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato per motivi attinenti alla giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1954, 252

Villata, *'Lunga marcia' della Cassazione verso la giurisdizione unica,* in *Dir. proc. amm.,* 2013, 324