

Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.

Dopo oltre un secolo di dibattito in sede dottrina e giurisprudenziale, il silenzio amministrativo presenta tuttora profili di interesse per la riflessione giuridica sia per la rilevanza dei temi implicati, sia per la reiterata e continua ricerca legislativa di una disciplina sostanziale e processuale del silenzio atta a “semplificare” l’attività delle Amministrazioni pubbliche nel dichiarato interesse al rapido ed efficace esercizio della funzione amministrativa a vantaggio di cittadini ed imprese.

È dal “silenzioso dialogo” tra dottrina, giurisprudenza e legislatore che si profilano coordinate essenziali per una ricerca mossa dall’intento di esplorare rinnovati significati ed implicanze profonde dell’ampio ricorso al silenzio cd. significativo, soprattutto nelle declinazioni del silenzio-assenso, nonché dell’incremento delle garanzie nei confronti di un’inerzia dell’organo amministrativo competente, inevitabilmente dannosa per gli interessi di cittadini ed imprese, non meno che per il buon andamento dell’amministrazione.

Attraverso l’analisi critica dei profili di maggior interesse ed attualità e delle applicazioni alla disciplina della funzione pubblica di effetti tipizzati dell’inerzia amministrativa – specie del silenzio-assenso provvedimentoale o a rilevanza endoprocedimentale – affiora e prende corpo il convincimento secondo il quale non è sostituendo con il silenzio la “voce” di chi deve curare l’interesse pubblico che può realizzarsi l’obiettivo di un’Amministrazione pronta ad assolvere alla sua funzione istituzionale, a garanzia del buon andamento nell’attività di tutti gli uffici che la strutturano (art. 97, co. 2 Cost.) nell’interesse della comunità.

ISBN 978-88-6611-696-7



9 788866 116967

€ 30,00



P. Otranto

Silenzio e interesse pubblico nell’attività amministrativa

30

Silenzio e interesse pubblico nell’attività amministrativa

Piergiuseppe Otranto

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



CACUCCI
EDITORE

Piergiuseppe Otranto è ricercatore e professore aggregato di Diritto amministrativo nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Ha preso parte come relatore a convegni nazionali ed internazionali e ha curato, quale direttore scientifico, l’organizzazione di congressi e *Summer school* internazionali. È autore di saggi su vari temi del diritto amministrativo, in relazione, in particolare, al governo del territorio, alla *governance* della rete Internet, all’impatto delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione sull’organizzazione e sull’attività amministrativa.

È autore della monografia *Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà* (2015), nonché coautore e curatore del volume collettaneo *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello* (2017), entrambi pubblicati in questa collana.

Piergiuseppe Otranto

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa



CACUCCI
EDITORE
2018

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”
Università degli Studi di Bari Aldo Moro**

1. Francesco Mastroberti (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

5. Aurelio Arnese

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

6. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

7. Andrea Buccisano

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

8. Stefano Vinci

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

9. Francesco Mastroberti

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

10. Mario Angiulli

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

11. Salvatore Antonello Parente

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

12. Antonio Felice Uricchio (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

13. Paolo Pardolesi

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

14. Danila Certosino

Mediazione e giustizia penale

15. Piergiuseppe Otranto

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

17. Claudio Sciancalepore

Cambiamenti climatici e *green taxes*

18. M.T. Paola Caputi Jambrenghi

La funzione amministrativa neutrale

19. Francesco Scialpi

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

20. Michele Indelicato

Neuroscienze e scienze umane

21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

22. Nicolò Carnimeo

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

23. Aurelio Arnese

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

24. Paola Marongiu

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

25. Angelica Riccardi

Disabili e lavoro

26. Filippo Varazi

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

27. Laura Costantino

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

28. Giovanna Mastrodonato

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

29. Laura Tafaro

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

30. Piergiuseppe Otranto

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Sede di Taranto**

1. Antonio Incampo

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

2. Antonio Uricchio

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

3. Paola Pierri

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

4. Concetta Maria Nanna (a cura di)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

5. Marta Basile

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

6. Antonio Uricchio (a cura di)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

7. Paolo Pardolesi (a cura di)

Seminari di diritto privato comparato

8. Nicola Triggiani (a cura di)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.
L'esperienza del Tribunale di Taranto

9. Salvatore Antonello Parente

I modelli conciliativi delle liti tributarie

10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio (a cura di)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

11. Antonio Uricchio

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

12. Antonio Uricchio (a cura di)

I percorsi del federalismo fiscale

13. Francesco Fratini

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

14. Paolo Pardolesi

Contratto e nuove frontiere rimediale. Disgorgement v. Punitive damages

15. Annamaria Bonomo

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni

16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

17. Sławomir Kursa

La diseredazione nel diritto giustiniano

18. Concetta Maria Nanna

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

19. Umberto Violante

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

20. Filippo Rau

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

21. Nicolò Carnimeo

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

22. Giuseppe Ingraio

La tutela della riscossione dei crediti tributari

23. Antonio Incampo

Filosofia del dovere giuridico

24. Nicolò Carnimeo

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

25. Daniela Caterino

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

26. Giuseppina Pizzolante

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

27. Vincenzo Caputi Jambrenghi (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

28. Antonio Perrone

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

29. Maria Concetta Parlato

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

30. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

31. Maria Rosaria Piccinni

Il tempo della festa tra religione e diritto

32. Gianluca Selicato

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

*a Blanca che corre,
Giorgio che osserva,
Mimmi che sogna*

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direttore: Bruno Notarnicola

Comitato Direttivo: Bruno Notarnicola, Ferdinando Parente, Michele Indelicato, Giuseppe Losappio, Umberto Violante, Fabio Calefato, Carlo Cusatelli, Luigi Iacobellis (Resp. Redazione), Pietro Alexander Renzulli.

Comitato Scientifico: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Ferdinando Parente, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Uricchio, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Aurelio Arnese, Giovanni Bianco, Annamaria Bonomo, Mario Aulenta, Lucianna Cananà, Nicolò Giovanni Carnimeo, Maria Casola, Ernesto Cianciola, Carlo Cusatelli, Annunziata de Felice, Gabriele Dell’Atti, Cira Grippa, Nicolaia Iaffaldano, Michele Indelicato, Antonio Leandro, Stella Lippolis, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Patrizia Montefusco, Francesco Perchinunno, Armando Regina, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Luigi Santacroce, Maria Laura Spada, Paolo Stefanì, Maurizio Sozio, Giuseppe Tassielli, Stefano Vinci, Umberto Violante.

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

Indice-sommario

Premessa	15
----------------	----

CAPITOLO I

DOVERE E DOVEROSITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA TRA "OBBLIGO" DI PROCEDERE E SILENZIO

1. Sul dovere della pubblica Amministrazione: notazioni introduttive .	17
2. Il dovere di provvedere quale presupposto della rilevanza giuridica del silenzio.	19
3. L'emersione della rilevanza sostanziale del dovere	22
4. La doverosità nell'esercizio della funzione e i suoi parametri	24
5. Il dovere di procedere: enucleazione di una categoria giuridica . . .	27
6. Doverosità del potere e interesse pubblico	28
7. Doverosità amministrativa e situazioni giuridiche soggettive: il ruolo dell'istanza di parte	31
8. Doverosità dell'azione tra principi e profili soggettivi: effetti delle istanze non tipizzate	32
9. Il dovere di procedere e di concludere nella giurisprudenza e il ruolo dirimente della novella del 2012	43
10. Dovere di concludere e livelli essenziali delle prestazioni	50
11. La problematica qualificazione della posizione giuridica soggettiva passiva in capo alla pubblica Amministrazione.	52

CAPITOLO II

DOVEROSITÀ DELL'ESERCIZIO DEL POTERE, INERZIA E MANCATO ESERCIZIO DELLA FUNZIONE. DALLA TUTELA GIURISDIZIONALE AI RIMEDI AMMINISTRATIVI

1. Inerzia amministrativa e tutela giurisdizionale degli interessi: la rilevanza giuridica del silenzio e le soluzioni offerte dalla giurisprudenza più risalente.	71
2. Il silenzio-rifiuto come regola generale di fronte all'inerzia dell'Amministrazione: l'art. 5 r.d. 3 marzo 1934, n. 383 e la sua applicazione estensiva	74
3. Il silenzio come "fatto": la svolta dell'Adunanza plenaria n. 8 del 1960	76
4. "Silenzio" (mero), "inerzia tipizzata" e funzione amministrativa . . .	78
5. Silenzio-rigetto e silenzio-rifiuto: dall'art. 6 d.P.R. 24 novem- bre 1971, n. 1199, all'Adunanza plenaria n. 10 del 1978	81

6.	Doverosità amministrativa e tutela giurisdizionale nella disciplina della legge 21 luglio 2000, n. 205.	85
7.	La riforma del 2005 e l'espressa previsione del potere di conoscere della fondatezza dell'istanza.	87
8.	La tutela avverso il silenzio nel codice del processo amministrativo. . .	91
9.	Silenzio, esercizio tardivo della funzione e motivi aggiunti	95
10.	Provvedimento sopravvenuto e natura del termine per concludere. . .	98
11.	L'ambito oggettivo della tutela giurisdizionale.	101
12.	Danno e indennizzo da ritardo. Cenni	106
13.	Omissione del provvedimento e responsabilità amministrativa	113
14.	Il rimedio amministrativo a fronte dell'inerzia: la sostituzione interna nella riforma del 2012.	115
15.	Rimedi amministrativi avverso l'inerzia e accentramento dell'esercizio delle funzioni: l'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124. . .	117

CAPITOLO III

SILENZIO-ASSENSO E FUNZIONE AMMINISTRATIVA

1.	Linee evolutive della disciplina del silenzio-assenso	121
2.	Il silenzio-assenso nella legge sul procedimento amministrativo . . .	124
3.	<i>segue</i> : il silenzio-assenso come regola generale nella riforma del 2005 e le sue deroghe nella prospettiva europea	125
4.	L'ambito di applicazione del silenzio-assenso dopo il recepimento della "direttiva servizi" e la legge 7 agosto 2015, n. 124	129
5.	I limiti "procedimentali": la conferenza di servizi e l'interesse del terzo	131
6.	Silenzio-assenso ed esercizio della funzione nelle riflessioni della dottrina.	132
7.	Silenzio-assenso e potere discrezionale: le molteplici declinazioni di una interazione.	140
8.	Rapporto tra silenzio <i>ex art.</i> 20 legge 7 agosto 1990, n. 241 e discipline speciali.	144
9.	Silenzio-assenso e procedimento amministrativo	146
10.	Le ipotesi di "invalidità" (degli effetti) del silenzio	152
11.	<i>segue</i> : nullità del silenzio-assenso. In particolare le conseguenze giuridiche delle dichiarazioni mendaci e delle false attestazioni. . .	154
12.	<i>segue</i> : l'invalidità per non conformità dell'istanza alla legge.	162
13.	La partecipazione procedimentale del controinteressato quale limite all'ambito applicativo della fattispecie silenziosa.	163
14.	Inerzia tipizzata e autotutela	166
15.	Silenzio-assenso, esercizio della funzione e incertezza indotta degli assetti: verso l'interesse dell'istante al provvedimento espresso	168

16. La tutela giurisdizionale dell'istante nelle fattispecie di silenzio-assenso.	173
17. <i>segue</i> : la tutela giurisdizionale del terzo: profili problematici	176
18. Il problema del provvedimento tardivo	179
19. <i>segue</i> : provvedimento tardivo di accoglimento e tutela del terzo . . .	181
20. <i>segue</i> : provvedimento tardivo di rigetto dell'istanza.	184
21. Silenzio-assenso, responsabilità del dipendente e interesse pubblico .	186

CAPITOLO IV

IL SILENZIO-ASSENSO TRA AMMINISTRAZIONI E LE SORTI DELL'INTERESSE PUBBLICO

1. Il silenzio endoprocedimentale: dalla graduazione degli interessi (e dei livelli di amministrazione della funzione) alla "semplificazione in sé"	189
2. Il nuovo silenzio-assenso fra Amministrazioni e le "linee guida" del Consiglio di Stato.	194
3. L'ambito di applicazione del silenzio-assenso procedimentale.	198
4. Silenziose accelerazioni ed esigenze di legalità	201
5. Dissenso tardivo e interesse pubblico	207
6. Modalità di superamento del dissenso e poteri sostitutivi atipici . . .	211
7. Silenzio-assenso procedimentale e interessi cd. sensibili	215
8. Esigenze di tutela dell'interesse pubblico e misure di semplificazione alternative al silenzio.	220
Linee ricostruttive	229
Bibliografia	241

Premessa

Il tema del silenzio, a distanza di oltre un secolo dalle prime trattazioni nell'ambito della dottrina amministrativistica, continua a presentare profili di significativa attualità giuridica.

Esso si correla, infatti, in maniera evidente, a più ampi settori oggetto di speculazione sulla doverosità dell'azione amministrativa, sul ruolo del procedimento quale forma della funzione, sul provvedimento come atto idoneo a determinare effetti innovativi della realtà, sul ruolo dell'Amministrazione pubblica nel mutato assetto dei rapporti economico-sociali e nel contesto di sempre maggiore globalizzazione dei mercati e di competizione tra ordinamenti statuali, sull'incidenza di principi, diritti soggettivi ed interessi pubblici di più recente emersione rispetto ai consolidati equilibri del rapporto tra libertà ed autorità, sull'evoluzione del processo amministrativo come giudizio sempre più volto alla verifica della legittimità del rapporto¹ e meno ancorato alla struttura esclusivamente demolitoria.

¹ Sulla crisi del giudizio amministrativo come processo esclusivamente impugnatorio e sulle graduali trasformazioni del processo amministrativo verso una crescente centralità del rapporto, cfr., per tutti, M. NIGRO, *La riforma del processo amministrativo*, Milano, 1980, *passim*. Il tema, è stato approfondito ed offerto alle riflessioni della dottrina negli studi di G. GRECO. Oltre al lavoro monografico *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1980, si vedano, dello stesso A., *Silenzio della pubblica amministrazione e problemi di effettività della tutela degli interessi legittimi*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, 397 ss., spec. 403; ID., *Silenzio della pubblica amministrazione e oggetto del giudizio amministrativo*, in *Giur. it.*, 1983, III, 137 ss.; ID., *Per un giudizio di accertamento compatibile con la mentalità del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 481 ss.; ID., *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo, alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Dir. amm.*, 2014, 479 ss.; ID., *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, *ivi*, 2014, 585 ss.; ID., *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto: un aggiornamento sul tema*, in *Dir. soc.*, 2016, 203 ss. In una vasta letteratura, cfr. A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1960, vol. I, 125 ss.; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, 242 ss. Per una recente

La prova dell'attualità del tema si rinviene, per così dire *per tabulas*, negli incessanti interventi del legislatore, che continua a modificare – non sempre con esiti coerenti con gli intenti dichiarati – la disciplina sostanziale e processuale del silenzio, talvolta recependo gli orientamenti giurisprudenziali, talaltra costringendo il giudice e l'interprete a rimeditare approdi ermeneutici ritenuti consolidati.

Nella sua veste giuridica poliedrica e – per così dire – “cangiante” di strumento quasi “ordinario” di semplificazione dell'azione amministrativa, attraverso la tipicizzazione di effetti giuridici predeterminati dall'ordinamento e, nel contempo, di comportamento riconducibile a fattispecie di illecito (almeno) amministrativo – foriero di conseguenze negative per tutti coloro che abbiano avuto parte nella vicenda amministrativa risoltasi in un'inerzia giuridicamente rilevante – il silenzio nella funzione amministrativa continua a suscitare numerosi e rinnovati interrogativi.

Dal *silenzioso dialogo* tra dottrina, giurisprudenza e legislatore emergono, tuttavia, le riflessioni che la scienza del diritto amministrativo ha sviluppato – pur con riferimento a contesti profondamente diversi da quello attuale – nel torno di oltre un secolo in relazione non solo al diritto positivo, ma alla stessa configurazione della funzione amministrativa ed alla posizione dell'Amministrazione nell'ordinamento.

Ed è proprio dalla ricchezza di quel dibattito e dagli esiti di talune delle analisi sin qui condotte che sembrano profilarsi coordinate essenziali per una ricerca mossa dall'intento di esplorare rinnovati significati ed implicanze profonde del larghissimo ricorso al silenzio cd. significativo, soprattutto nelle declinazioni del silenzio-assenso, nonché dell'incremento delle garanzie nei confronti di un'inerzia degli apparati pubblici, che è inevitabilmente dannosa per gli interessi di cittadini ed imprese, non meno che per il buon andamento dell'amministrazione.

Ciò nel tentativo di recuperare partendo dalle radici e, laddove ravvisabili, le ragioni e le linee di un'intrinseca coerenza del sistema.

ricostruzione, anche in chiave storica, cfr. S. BATTINI, *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a trazione monista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 75-84.

In giurisprudenza, si veda Cons. St., Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Foro it.*, 2012, III, 31, sulla quale cfr. *infra*, capitolo II, nota 77.