

STUDI PER UN NUOVO DIRITTO AMMINISTRATIVO

Collana diretta da

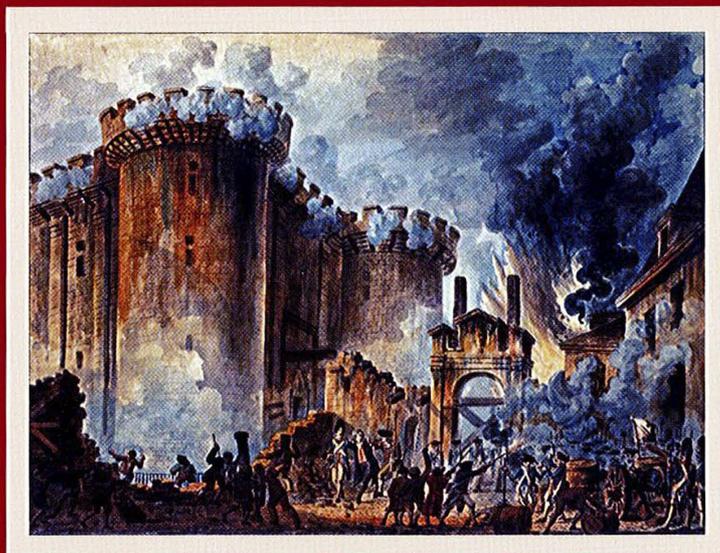
S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, M. Nettesheim, S. Perongini, A. Zito

Nuova serie

**Al di là del nesso autorità/libertà:
tra legge e amministrazione**

a cura di

Sergio Perongini



G. Giappichelli Editore

Atto autoritativo e diritto amministrativo

Roberto Cavallo Perin

SOMMARIO: 1. L'atto scritto d'autorità come strumento uniforme di governo e come atto giuridico. – 2. Atto autoritativo, atto d'autonomia e fine d'interesse pubblico. – 3. L'atto autoritativo come atto formale d'esercizio della funzione amministrativa. – 4. La partecipazione formale e sostanziale come elemento essenziale del procedimento volto all'emanazione dell'atto autoritativo. – 5. L'atto autoritativo come atto la cui efficacia verso i terzi è conferita dalla legge. – 6. Tipicità dell'atto amministrativo: efficacia verso le posizioni soggettive di terzi e causa dell'atto amministrativo. – 7. L'atto autoritativo come denominazione di una disciplina essenziale dell'atto amministrativo.

1. L'atto scritto d'autorità come strumento uniforme di governo e come atto giuridico

La relazione tra tipi di Stato e strumenti giuridici è già stata esaurientemente trattata¹, sicché si vuole qui assumere ad oggetto d'analisi l'atto autoritativo in sé e per sé considerato, secondo quella denominazione che è stata accolta dalla tradizione poi dallo stesso legislatore tra i principi generali sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, comma 1-*bis*; cfr. art. 2, TUE²).

L'atto autoritativo assolve a due necessità istituzionali che segnano l'evoluzione dell'attività di governo e delle amministrazioni pubbliche: anzitutto l'atto scritto come elemento indispensabile per una definizione unitaria dell'attività di governo e la riconsiderazione dell'esercizio del potere delle amministrazioni pubbliche come atto o attività giuridica, cioè come prodotto formale di cui è artefice la pubblica amministrazione e che risulta perciò disciplinato dal diritto positivo, prima come limite esterno poi come fondamento dell'atto stesso.

L'atto scritto si manifesta come strumento essenziale del governo centrale poi-

¹ Si veda in tal senso la relazione che precede: S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, par. 7b.

² A. VON BOGDANDY, *Il deficit sistemico dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 593 e s., spec. par. 2.1 "Le autorità pubbliche devono agire in conformità alle norme costituzionali, inclusi i diritti fondamentali e le regole generali che sono state poste dagli organi competenti, principalmente parlamentari, e devono assicurare che la legge venga rispettata anche dagli attori privati".

ché consente di assicurare ovunque un unitario indirizzo di governo³ e al tempo stesso di restituire al centro un controllo uniforme sull'operato degli uffici decentrati.

L'atto d'autorità segna anche – nelle differenti epoche storiche – la giuridica rilevanza dell'esercizio di poteri amministrativi in varia guisa sottratti ai *Tribunali*, cioè esclude i giudici dalle controversie che involgono le scelte d'amministrazione, che sono invece riservate ad una *justice retenue*⁴ poi *déléguée*, ove è preponderante il ruolo del *Conseil d'État* per legalità dell'azione amministrativa contro gli atti d'autorità⁵.

Alla giurisdizione è preclusa prima la *conoscenza* di tutte controversie concernenti l'atto d'amministrazione⁶, poi il sindacato sui soli atti di *puissance publique*⁷, lasciando ai giudici gli atti dell'amministrazione di diritto civile⁸, solo perché, al pari dei privati, è giuridicamente rilevante l'agire nell'interesse patrimoniale proprio dell'ente e non nell'interesse pubblico, che è al più considerato uno scopo ulteriore⁹.

Si tratta dell'enunciazione della radicale separazione tra amministrazione e giurisdizione che diventa principio costituzionale¹⁰ che si converte poi in epoca contemporanea in limiti della giurisdizione (difetto assoluto di giurisdizione) o in limiti ai poteri dei giudici verso l'amministrazione pubblica.

³ L'esempio paradigmatico è la Francia: E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative* ..., cit., 150.

⁴ L'annullamento gerarchico è per "illégalité" e per "inopportunité ou pour infraction aux ordres donnés" (E. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, 185) e il *Conseil d'État* formula *projets de décret* adottati dall'amministrazione (*op. cit.*, 251, 271); così B.G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova, 2000, 75.

⁵ Il *Conseil d'État* assicura al governo del Re il controllo sugli atti degli intendenti d'antico regime nelle province, cui si contrappone l'ostilità feudale e dei parlamenti verso gli atti regi o d'intendenza con negazione del ricorso ai Tribunali. La delega al *Conseil d'État* (1848) è seguita dalla sezione esclusiva sugli atti dell'amministrazione di giustizia *déléguée* (legge 24 mai 1872), ove il *Conseil d'État* è di giureconsulti indipendenti: cfr. R. DARESTE, *La justice administrative en France*, Paris, 1898, II ed., 178; E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative* ..., cit., 271.

⁶ M. ROUSSET, *L'idée de puissance publique en Droit Administratif*, Paris, 1960, 19-27.

⁷ Cfr. R. DARESTE, *La justice administrative en France*, cit., 161.

⁸ In Italia per tutti: G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo*, Firenze, 1832, 148.

⁹ E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction* ..., cit., 485; M. ROUSSET, *L'idée de puissance publique* ..., cit., 51-52.

¹⁰ "Les tribunaux ne peuvent entreprendre sur les fonctions administratives ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions", cfr. Cost. 3 settembre 1791, art. 3; cfr. E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative* ..., cit., 179-183; J.L. MESTRE, *À propos du fondement constitutionnel de la compétence de la juridiction administrative*, in *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, 339-341. "Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs ni citer devant leur les administrateurs pour raison de leurs fonctions" (legge 16-24 agosto 1790, art. 13).

La soluzione non è affatto l'esito di una linea progressiva, poiché subisce i rovesci degli andamenti istituzionali, ove il culmine della negazione del controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione non è dato dalla conservazione ma accompagna l'innovazione istituzionale, sia essa all'occasione l'affermazione dello *Stato assoluto*¹¹, della *Rivoluzione* o di rinnovati *Imperi*.

L'atto d'autorità è nell'andamento istituzionale – evolutivo o dissolutivo – uno dei punti di equilibrio tra istituzioni dello Stato, uno di quelli che sono possibili tra esercizio della giurisdizione e dell'amministrazione pubblica, ove si lascia alla piena giurisdizione gli atti di diritto privato o diritto comune compiuti dalla persona giuridica pubblica amministrazione e si attrae al sindacato – prima di un'amministrazione “indipendente” poi del giudice amministrativo – ogni altro atto dell'amministrazione pubblica¹².

Oltre l'atto autoritativo, gli equilibri istituzionali innovativi si affermano piuttosto nel senso della negazione di ogni tutela giurisdizionale o contenziosa sugli atti dell'amministrazione pubblica, intesa questa come uffici periferici poi come organi centrali del governo, sino al punto di negare al giudice di sindacare la levata delle imposte¹³.

All'opposto gli equilibri istituzionali consolidati o conservativi paiono piuttosto sottrarre alla giurisdizione anche amministrativa (difetto assoluto di giurisdizione o merito amministrativo) le sole scelte discrezionali contenute in atti amministrativi che, salvo l'atto politico o d'alta amministrazione, non involgono mai l'intera scelta dell'amministrazione pubblica¹⁴.

¹¹ I parlamenti locali a difesa delle proprie prerogative, ostacolando o influenzando l'opera degli intendenti, pronunciano sentenze che sono oggetto d'annullamento ad opera del potere centrale. Il *Conseil d'État* sottrae ai parlamenti le controversie che coinvolgono l'amministrazione ed è giudice d'appello per i casi di evidente ingiustizia: E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction ...*, cit., 153-162.

¹² Il carattere residuale è ancora espressamente detto in r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 *Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*, all'art. 26 “...quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria ...”.

¹³ Dai motivi politici alle categorie di atti insindacabili (cfr. art. 113, Cost. italiana), che la III Repubblica prende dai precedenti: atti di guerra (1834-35), di alta polizia o sovranità (1836-67), sulla sicurezza dello Stato, verso dinastie decadute (eredi di Napoleone nel 1839), con un'erosione costante sino agli anni venti del XX secolo; in Italia per tutti: G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo*, Firenze, 1832, 148.

¹⁴ Per atto politico o di alta amministrazione: E. GUICCIARDI, *Atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, 217 s.; A. AMORTH, voce *Atti politici (o di Governo)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. I, Torino 1958, 1511 s.; P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, Milano 1959, vol. IV, 220 s.; G.B. GARRONE, voce *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1987, 544 ss.; G. GROTANELLI DE SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma 1988; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano 1968, 174.

2. Atto autoritativo, atto d'autonomia e fine d'interesse pubblico

L'atto d'autorità è atto giuridico, dunque è soggetto al diritto positivo, ove quest'ultimo si afferma anzitutto come limite esterno che lo separa e lo protegge dalla giurisdizione, poi come fondamento dell'atto, quando è accolta come limitazione della sovranità l'enunciazione di diritti fondamentali oppure di diritti umani o libertà dei cittadini¹⁵.

Già la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) lega la definizione dei diritti soggettivi alla sovranità¹⁶, che ne è elemento costitutivo¹⁷, secondo un costrutto costituzionale che sottopone l'amministrazione alla legge e pone altresì i limiti di protezione dell'amministrazione dalla giurisdizione¹⁸, delineando un'esperienza che si distingue in parte da quella riferita dalla scienza giuridica tedesca¹⁹, anche se il tratto comune può essere individuato "nel-

¹⁵ Il riferimento è sia all'esperienza giuridica inglese sia alle costituzioni *octroyées* (Carta francese 1814 o lo Statuto Albertino) su cui cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992, 89 ss.; G. JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte* (1895), trad. it. *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, a cura di G. Bongiovanni, Bari-Roma, 2002, 27 ss.; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, 199 ss.; M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995, 28 ss.; M. BARBERIS, *Europa del diritto*, Bologna, 2008, 132 ss.; P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari-Roma, 2007, 115 ss.; G. OESTREICH, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß* (1978), trad. it. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, a cura di G. Gozzi, Bari-Roma, IV ed., 2006, 63 ss.; G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, 130 ss.; N. MATTEUCI, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, 1977, 83 ss. e 137 ss.; ID., *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, II ed., 1988, 125 ss.; A. BARBERA, *Principi fondamentali. Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 50 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, vol. I, Torino, II ed., 2006, 59 ss.; G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, *Dal medioevo inglese al 1791*, Torino, 1991, 63 ss.

¹⁶ Cfr. art. 2 "*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. (...)*" e art. 3 "*Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*".

¹⁷ F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, 1924, rist. Bologna, 1992, 234 s. spec. 236.

¹⁸ Sicché il "Capo dello Stato" diventa organo amministrativo e risulta così agevole sottoporre anche il suo ufficio ed i suoi atti alla legge: "*Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance*" (Tit. III, Cap. II, sez. I, art. 3, Cost. 1791) e "*La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice*" (Cost. 1791, Parte I, Tit. III, art. 1).

¹⁹ Sia per la definizione dei diritti soggettivi sin da C.F. v. GERBER, *Ueber öffentliche Rechte*, Tübingen, trad. it. P.L. Lucchini, *Diritto pubblico*, Milano, 1971, 65 s.; sia per quella di atto d'autorità in O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1895, trad. fr. *Le droit administratif allemand*, tomo I, pt. générale, Paris, 1903, 120.

la funzione garantistica" offerta dalla dogmatica tedesca che sottopone l'atto d'autorità al diritto pubblico, che è "espressione tipica dello Stato di diritto"²⁰.

Nella tradizione francese la definizione di atto *autoritativo* assolve con più evidenza al compito di segnare il confine di esenzione dalla giurisdizione, oltre il quale l'ente pubblico è ad essa soggetto, secondo il diritto civile e al pari di un privato.

Permane l'utilità teorica che l'atto autoritativo sia un atto giuridico, poiché è più agevole con tale rilevanza pretenderne la sottoposizione al diritto e più esattamente alla legge.

È proprio la giuridica rilevanza dell'atto autoritativo a valorizzare la funzione o definizione oggettiva del potere dell'amministrazione pubblica²¹, ove resta l'idea di un non assoggettamento alle normali regole del *code civil* di un atto che è invece disciplinato da disposizioni che sono per esso peculiari²².

L'atto giuridico come manifestazione di un potere amministrativo fondato sulla legge, che si esprime secondo forme, limiti alle posizioni soggettive degli amministrati, modalità e fini pubblici in legge previsti²³, segnando come un "tracciante" i *poteri speciali* dell'amministrazione pubblica, di quelli che un tempo erano considerati espressione di una frazione di sovranità (*puissance publique*)²⁴ e che la sottoposizione alla legge – ora divenuta il fondamento – ha profondamente trasformato nella natura giuridica. L'atto amministrativo è potere derivato dalla legge, un atto giuridico che è al più espressione di semplice autonomia pubblica²⁵.

²⁰ D. DE PRETIS, *L'atto amministrativo autoritativo nell'esperienza tedesca*, in *L'atto autoritativo convergenze e divergenze*, Atti del convegno Annuale A.I.P.D.A. 2011 (Bari 30 settembre-1° ottobre 2011) Napoli, 2012, 298; S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto*, cit., par. 2 e 7a.

²¹ In Francia si ha con la teoria del *service public*: E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, cit., 215-219.

²² L'esordio del *service public* non è dei migliori: enunciato con il famoso *arrêt Blanco* (*Tribunal des Conflits* 8 febbraio 1873), che nega la tutela al risarcimento del danno per disciplina del *Code Napoléon* (art. 1382) al padre di una bambina travolta da un carro movimentato dai dipendenti di una raffineria pubblica.

²³ "L'acte juridique étant par définition une manifestation de volonté qui produit un effet de droit à la condition qu'elle soit conforme au droit objectif et, dans un régime d'état de droit et une période législative comme ceux des nations modernes, le droit objectif se confondant approximativement avec la loi" L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T.I, Paris, 1911.

²⁴ E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction ...*, cit., 478. *Les actes que l'administration accomplit en vertu de cette délégation, les règles qu'elle édicte, les droits quelle confère, les injonctions ou les interdits qu'elle prononce, portent l'empreinte d'un pouvoir propre: ce sont des actes de puissance publique, des actes administratifs dans le sens qu'on doit donner aux lois de 1790 e de l'an III*; cfr. L. DUGUIT, *Le droit social*, cit., 74, 92; ID., *Théorie générale de l'État*, in L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., 99.

²⁵ Santi ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, rist. 1983, 14; Alb. ROMANO, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 34; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, II, 292; Salv. ROMANO, *Autonomia privata (appunti)*, in *Scritti in onore di F. Messineo*, vol. IV, Milano, 1959; G.

3. L'atto autoritativo come atto formale d'esercizio della funzione amministrativa

L'atto scritto è la modalità preferita dell'esercizio del pubblico potere, non solo più come strumento di governo uniforme, ma come valore in sé a tutela degli amministrati, di coloro che sono poi definiti partecipi al procedimento amministrativo, siano essi i destinatari o i terzi, portatori di interessi individuali o diffusi²⁶.

La certezza dell'amministrare pubblico è conseguito anzitutto riconoscendo il vincolo che l'esercizio del pubblico potere debba avvenire per atto formale, normalmente per atto scritto, poiché strumento essenziale per la partecipazione al procedimento amministrativo, ma ancor prima perché indispensabile contributo all'effettività del concreto esercizio del potere amministrativo per atto formale, che marginalizza l'esercizio della violenza o dell'abuso delle organizzazioni pubbliche.

Si è detto che solo nell'atto autoritativo il fine d'interesse pubblico è giuridicamente rilevante, perché è elemento essenziale (causale) dell'attribuzione del potere all'amministrazione pubblica²⁷, poi del sindacato sul suo esercizio, più precisamente è limite all'esercizio di un potere amministrativo che si è funzionalizzato²⁸, cioè finalizzato all'interesse pubblico²⁹, e aperto alla partecipazione necessaria degli interessati alla definizione e composizione degli interessi coinvolti.

La nozione di *funzione*³⁰ è la naturale conclusione dell'affermazione dell'interesse pubblico come fine essenziale dei pubblici poteri, poiché la parola *funzione* nega che i poteri autoritativi possano essere utilizzati per la cura di inte-

ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Padova, 1950, 187; ID., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 281.

²⁶ Singolare a distanza di più di un secolo è ritrovare formulato il principio dalla CEDU, sez. III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta e altri c. Italia, ric. 14793/02, par. 74; Corte cost., 8 ottobre 2010, n. 293; da ultimo: F. MANGANARO, *The Right of Property in the Italian Legal System and in the European Convention of Human Rights: a Conflict to be Resolved*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 1/2013, www.ius-publicum.com e ID., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Dir. amm.*, 2008, 379; S. BONATTI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. speciale, tomo II, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, coord. da G.F. Cartei, D.U. Galetta, Milano, 2007, 1572 ss.; A. GIUSTI, *I profili patrimoniali della c.d. occupazione acquisitiva nel dialogo tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte costituzionale*, in *diritti-cedu.unipg.it*; ID., *Il caso Scordino: l'inizio di un nuovo dialogo tra le Corti in materia espropriativa*, *ivi*.

²⁷ Neppure la legge può sciogliere dalla funzionalizzazione: R. CAVALLO PERIN, *Il contenuto dell'articolo 113 Costituzione fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 517 s.

²⁸ Cfr. per tutti: A. CODACCI PISANELLI, *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*, in *Giur. it.*, 1892, III, 128 s., poi in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1901; F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, I, 1 s.

²⁹ M. ROUSSET, *L'idée de puissance publique en Droit Administratif*, cit., 61; Z. ROGEZ, *L'acte administratif de puissance publique*, Paris, 1906, 49-57.

³⁰ F. BENVENUTI, *op. cit.*

ressi patrimoniali della persona giuridica pubblica amministrazione. L'interesse pubblico non è l'interesse soggettivo della pubblica amministrazione, ma la qualificazione oggettiva con la quale l'ordinamento offre la cura della pubblica amministrazione (protezione amministrativa) ad interessi che sono presenti nella società, beni di individui o di organizzazioni, che sono pubblici perché la legge li ha definiti come prevalenti, secondo un costrutto che è oggettivamente finalizzato al sacrificio di alcuni per il vantaggio d'altri.

4. La partecipazione formale e sostanziale come elemento essenziale del procedimento volto all'emanazione dell'atto autoritativo

Con la nozione di *service public* in Francia e di *funzione* in Italia si è definitivamente superata la cultura europea liberale che si limitava a legittimare i futuri destinatari dell'atto, nonché coloro cui potesse derivare un pregiudizio, a rappresentare le proprie ragioni all'amministrazione procedente (cfr. per l'Italia legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, art. 3).

La mancanza di un vincolo di trasparenza come principio dell'attività amministrativa (legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1) segna la rilevanza sociale della partecipazione di "pochi", di coloro che erano senz'altro informati dell'azione dei pubblici poteri e non avevano altro da esigere che veder ammesse "le deduzioni e osservazioni in iscritto" come vincolo che deve precedere l'emanazione dell'atto amministrativo.

Atti o fatti giuridici di trasparenza che oggi sono dedotti dal diritto positivo come principi dell'agire amministrativo, cioè come limiti istituzionali essenziali dell'azione pubblica nel nostro ordinamento, dunque come *elementi essenziali* dell'atto amministrativo (art. 21-*septies*, legge n. 241/1990, cit.).

Trasparenza come forma di definizione dei poteri pubblici, come minimo d'informazione a tutti, che consente alle norme sulla partecipazione di essere effettive con beneficio di tutti gli interessati (art. 9, legge n. 241/1990, cit.) e non solo di coloro che sono destinatari della comunicazione di avvio del procedimento (art. 7, legge n. 241/1990, cit.).

La disciplina della partecipazione al procedimento consente infatti agli interessati di contribuire alla composizione degli interessi coinvolti per il conseguimento del fine pubblico, offrendo elementi istruttori, argomenti o proposte (legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 9-11), con negazione in radice di ogni possibilità per la pubblica amministrazione di ridefinire la rappresentazione procedimentale degli interessi, superando quella manifestata come interesse proprio dai partecipi.

L'affermazione costituisce il fondamento stesso della disciplina sulla partecipazione dei destinatari dell'atto, dei controinteressati o da chi per legge è tenuto ad intervenire – cioè di coloro cui, non a caso, deve essere comunicato l'avviso d'inizio del procedimento (legge n. 241/1990, cit., artt. 7 e 8) – ma ciò può dirsi

vera anche per ogni altro portatore d'interesse che abbia partecipato al procedimento (legge n. 241/1990, cit., art. 10).

La disciplina sul procedimento ha perciò chiuso con ogni lettura "paternalistica" o d'autorità autoreferenziale della pubblica amministrazione, obbligata solo a tenere conto della definizione dell'interesse manifestata dagli interessati e legittimata a superarla unilateralmente, ridefinendo in totale solitudine tutti gli interessi coinvolti, offrendo infine la sua esclusiva composizione degli interessi pubblici e privati.

La disciplina sulla partecipazione all'amministrazione pare generalmente precludere una vera e propria ridefinizione degli interessi manifestata nel procedimento, cioè si nega all'amministrazione emanante – dopo avere tenuto conto della rappresentazione degli interessi offerta dai titolari – il potere di ridefinire l'interesse in luogo del suo titolare, con frasi che sono ormai divenute un canone in materia: *dopo una più attenta riconsiderazione e nell'interesse stesso di quest'ultimo*; *"re melius perpensa"*; *"a ben vedere si può affermare che il vero interesse del partecipe..."*.

5. L'atto autoritativo come atto la cui efficacia verso i terzi è conferita dalla legge

L'autoritatività dell'atto amministrativo è di solito riportata nei manuali in pochi enunciati di portata generalissima, talora – e forse non casualmente – riunendo in un unico concetto autoritatività ed imperatività del provvedimento amministrativo³¹.

Anzitutto gli atti autoritativi sono delimitati come categoria di atti dell'amministrazione pubblica correlati a una disciplina particolare, che segna l'espressione di un potere amministrativo attribuito per la cura d'interessi pubblici (funzionalizzazione; *service public*)³² che si distinguono perciò dagli altri atti (non autoritativi) che manifestano invece facoltà, poteri o esercizio di diritti che possono essere comuni anche agli individui o enti privati.

³¹ Se vi è la possibilità di separare concettualmente l'autoritatività dall'imperatività ciò ci è parso possibile – come vedremo – ricordando che il fondamento del provvedimento o del potere amministrativo è etero definito (principio di legalità), avvicinando il carattere del provvedimento non solo nel *nomen* alla radice romana dell'*auctoritas*.

³² Per tutti dalla *puissance publique* al *service public*: G. TEISSIER, *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1906, 165 s.; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, troisième ed., t. II, *La théorie générale de l'Etat*, Paris, 1928, 59 s.; SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1906, 51; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, 1113; A. BRUNIALTI, *Diritto amministrativo e costituzionale*, Torino, 1914, 1052; M. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, II ed., 103-108. Più di recente: J. CHEVALLIER, *Essai sur la notion juridique de service public*, Publications de la faculté de droit d'Amiens, 1976, n° 7, 136 s.; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Paris, 2001, 3-4, P. DELVOLVE, *Le droit administratif*, Paris, 2010, 160.

Posta la distinzione, l'autoritatività è considerata un carattere generale dell'atto³³, che vale sia per i provvedimenti ablatori sia per i provvedimenti ampliativi, poiché in entrambe le ipotesi si ha l'unilateralità della cura dell'interesse pubblico³⁴.

Più precisamente l'atto autoritativo è quello preordinato alla produzione di *effetti giuridici verso terzi*³⁵, indipendentemente dal contenuto favorevole o sfavorevole del provvedimento e dal consenso o dissenso di quest'ultimi. Se richiesto (autorizzazioni o concessioni), il consenso del beneficiario non fa venire meno l'unilateralità del provvedimento³⁶.

Secondo altri invece a venire in rilievo è piuttosto *l'efficacia giuridica* dell'atto autoritativo nei rapporti con i terzi³⁷, cioè l'idoneità di tale atto a incidere sulle posizioni soggettive di questi, mentre pochi mettono in collegamento la tipicità del provvedimento e l'autoritatività³⁸.

Le due prospettazioni possono essere diversamente intese per chi non identifica gli effetti con l'efficacia o forza giuridica di un atto³⁹.

In tal senso l'atto autoritativo è quello che solo per derivazione – un tempo per atto sovrano o regio poi per legge⁴⁰ – assume efficacia nella sfera giuridica altrui, cioè “a prescindere da qualsiasi consenso dei destinatari”⁴¹.

Separata la pubblica amministrazione dalla sovranità, sottoposta la stessa alla legge, privata di ogni prerogativa o signoria come istituzione in sé e per sé considerata, si afferma per l'atto amministrativo quell'evoluzione che ha portato

³³ Per la derivazione dall'unilateralità dell'indisponibilità (non negoziabilità) del potere amministrativo: R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 2005, 783.

³⁴ E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2014, 505; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2012, 97.

³⁵ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 103-108; E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, cit., 505; F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Torino, 1998, 197.

³⁶ G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 289; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2012, 97; cfr. E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, cit., 505. Diverse sono le conclusioni di B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, IV ed., 2012, 323; ID., *L'imperatività del provvedimento amministrativo. Saggio critico*, Padova, 2000, 409 s.

³⁷ G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 289; R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, cit., 783; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Torino, 2012, 266; cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., 97; M. CLARICH, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, 2013, 157.

³⁸ F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., 197.

³⁹ Sulla distinzione tra efficacia ed effetti per tutti si vedano: SANTI ROMANO, *Osservazioni sulla efficacia della legge*, in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milano, 1950, 403; D. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, 300.

⁴⁰ S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto ...*, par. 10.

⁴¹ E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction*, cit., 153; R. DARESTE, *La justice administrative en France*, cit., 58.

la proprietà privata del diritto romano a cessare di essere intesa come potere del *pater familias*⁴².

D'altro canto è la stessa radice semantica *auctoritas*⁴³ – da cui l'aggettivazione *autoritativo* deriva indubbiamente – a segnare l'autorità, la forza, conferita a chi non ne ha una propria sufficiente⁴⁴.

La differenza è che l'efficacia dell'atto autoritativo deriva dalla legge generale e astratta e non è data con atto tutorio per ogni singolo provvedimento, anche se occorre precisare che l'*auctoritas* non è attribuita all'atto amministrativo in sé e in genere considerato – limitandosi ad una oggettivazione formale di ciò che era riconosciuto all'amministrazione soggettivamente intesa – ma più esattamente è data per ciascun tipo d'atto amministrativo, o potere amministrativo, previsti dalla legge.

Un'efficacia tipica correlata ad un potere o atto tipico, con cessazione radicale di ogni riferimento diretto o indiretto anzitutto all'autorità, come invece si poteva ancora ritrovare affermato nelle edizioni manualistiche di fine ottocento – inizi novecento.

“L'efficacia dell'atto amministrativo è *giuridica*, cioè importante vera *obbligazione*. La ragione si è che l'atto amministrativo emana da fonte legittima e da autorità *che per sua natura* ha diritto a statuire. Né osta che alla sola autorità legislativa stia il fare le leggi, poiché non è solo la legge che obbliga, ma ogni comando di legittima autorità, poiché conforme a legge”⁴⁵.

L'atto amministrativo sul piano logico ha una forza propria d'autorità e non per disposizione di legge⁴⁶.

In entrambe le definizioni la legittimazione è ancora soggettiva, di una istituzione che è dalla legge in sé considerata come *autorità per sua natura* – seppure delimitata dalla legge – non invece in ragione dei suoi atti cui conferire una de-

⁴² Ove l'efficacia d'esclusione dei terzi era il riflesso di una signoria sulla cosa e non derivato da un vincolo di legge d'astenersi *erga omnes* (diritto assoluto) dall'ingerire nel diritto di proprietà privata (art. 832 c.c.). Si consenta l'omaggio a G. PROVERA, *Introduzione al corso di Istituzioni di diritto romano*, Torino, 1983, 20.

⁴³ P. BONFANTE, *Storia del diritto romano*, III ed., I, Milano, 1923, 112; F.J. CASINOS MORA, *Noción romana de auctoritas y la responsabilidad por auctoritas*, Granada, 2000, 237.

⁴⁴ L'*auctoritas* segna l'atto con cui i membri patrizi del Senato consentivano ad un atto del Comizio popolare di spiegare i suoi effetti, è l'attività con la quale un organo integra l'efficacia degli atti di un altro, di per sé non sufficiente (radice del verbo augeo “accresco”, “aumento”). G. VALDITARA, *Diritto pubblico romano*, Torino, 2013, 70; A. BISCARDI, *Auctoritas patrum. Problemi di storia del diritto pubblico romano*, Napoli, 1987, 20; V. MANNINO, *L'auctoritas patrum*, Milano, 1979, 35; G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, Torino, 1965, 202; V. ARANGIO-RUIZ, *Storia del diritto romano*, Napoli, 1957, 41.

⁴⁵ L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 1898, 148.

⁴⁶ L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, cit., 74, 92. Lo Stato non è più “*puissance qui commande, une souveraineté; il est une coopération des services publics organisés et contrôlés par des gouvernantes*”: L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, *Théorie générale de l'État*, Paris, 1911, 99.

terminata efficacia o forza verso le posizioni soggettive dei destinatari e dei terzi, come oggi è comunemente intesa.

6. Tipicità dell'atto amministrativo: efficacia verso le posizioni soggettive di terzi e causa dell'atto amministrativo

L'efficacia dell'atto autoritativo è dunque derivata dalla legge, senza la quale l'atto della pubblica autorità sarebbe *contra legem*, o illecito secondo la terminologia invalsa sino a non molti anni or sono, poi inesistente o inefficace, infine nullo secondo il lessico più recente, poiché di per sé l'atto unilaterale non riuscirebbe a realizzare le vicende giuridiche necessarie a consentire all'atto stesso di produrre (validamente) effetti verso i terzi⁴⁷.

Definizione di nullità che è ora divenuta anch'essa tipica, perché enunciata dal diritto positivo come disciplina d'invalidità degli atti amministrativi, tra cui spicca quella generale sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*septies*), la quale, seppure non può dirsi esaustiva, assume certo un valore paradigmatico.

È nullo l'atto amministrativo che manchi degli elementi essenziali, tra cui si è soliti annoverare l'interesse pubblico, punto di riferimento della definizione del vizio di eccesso di potere, ma che ancor prima assurge a definizione stessa d'esistenza e di identità giuridica del potere dalla legge attribuito.

Non è l'interesse pubblico in sé considerato, ma è la sua relazione di prevalenza rispetto ad altri ritenuti soccombenti⁴⁸ a definire la ragione o causa giuridica dell'attribuzione legislativa del potere ad una pubblica amministrazione⁴⁹, sicché è proprio tale giudizio relazionale di prevalenza ad essere al tempo stesso elemento essenziale di definizione del potere (tipico) ed elemento che più d'altri è titolo o causa dell'atto giuridico che ne costituisce manifestazione.

⁴⁷ G.D. ROMAGNOLI, *Principj e fondamenti di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Firenze, 1832, 16: "ogni pubblico amministratore è suddito della legge, applicator della medesima, e rispettar deve le competenze altrui ne segue necessariamente che la regola della sua amministrazione sta nel codice amministrativo, ossia nelle leggi e nei regolamenti riguardanti al ragione amministrativa".

⁴⁸ *Amplius* in R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990, 266 s., 427.

⁴⁹ Sulla causa dell'atto amministrativo assumono rilievo solo le tesi che consentono di ricondurre il vizio della causa alla nullità dell'atto: per tutti cfr.: E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1983, 310; SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1932, II ed., 268; ma anche E. PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità*, Milano, 1911, 29, 31, 38, spec. 41; A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 154, 210-11; cfr. la violazione dello spirito della legge come vizio della causa: N. PAPPALARDO (poi Papaldo), *L'eccesso di potere amministrativo secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario*, vol. II, Roma, 1932, 440; particolare è la tesi di causa obiettiva sostenuta da: U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, 181-182; 186, cfr. spec. 188-189.

È tale scelta generale e astratta di legge che eleva un determinato interesse rispetto ad altri come prevalente a definire la causa tipica di ciascun atto autoritativo, causa *ex lege* che proprio in ragione di tale giudizio di prevalenza, definisce i limiti delle vicende giuridiche che ciascun atto autoritativo può realizzare verso i terzi, grazie all'*auctoritas* della legge e non più per forza istituzionale propria.

Tipicità dell'atto amministrativo che è definita dall'individuazione *ex lege* della causa dell'atto autoritativo – come giudizio relazionale tra interessi e dunque tra posizioni soggettive giuridicamente rilevanti – che vale tipicità dell'efficacia dell'atto autoritativo, cioè della possibilità giuridica ad esso attribuito di realizzare vicende giuridiche verso i destinatari e i terzi.

7. L'atto autoritativo come denominazione di una disciplina essenziale dell'atto amministrativo

Si è detto che in Italia la tradizione culturale liberale del diritto amministrativo è stata recepita in Costituzione (artt. 54, comma 2, 97, 103, 113)⁵⁰ dando fondamento ad un insieme di principi istituzionali elaborati con espresso riferimento agli atti autoritativi, che talvolta sono stati estesi dal legislatore ordinario agli atti paritetici, o agli accordi e convenzioni, o ancora a quelle proposte o offerte dell'amministrazione che portano alla conclusione di un contratto di diritto comune.

La denominazione *atto autoritativo* segna il punto di rilevanza costituzionale di una disciplina di diritto pubblico⁵¹ cui è sottoposta l'amministrazione pubblica che voglia esercitare i poteri *speciali* che la legge ad essa attribuisce.

Ben inteso non si tratta di un attaccamento a un nome che peraltro è stato scel-

⁵⁰ G. BERTI, *art. 113 (e 103 I e II comma)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Biondi, Bologna, 1987, 87 s.

⁵¹ Per tutti si vedano oltre a M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 417 s. la gran parte dei manuali di *Diritto amministrativo* citati al precedente par. 5: Da ultimo infine si veda la gran parte delle relazioni sui vari Stati d'occidente in: *L'atto autoritativo, convergenze e divergenze*, in *Atti del convegno Annuale A.I.P.D.A. 2011*, Napoli, 2012: in particolare Alb. ROMANO, *Riflessioni dal Convegno: autoritarità, consenso e ordinamento generale*, 363 s.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'atto autoritativo*, 9 s. già in *Dir. amm.*, 2011, 665 s.; R. RAWLINGS, *The English Experience*, *ivi*, 97 s.; L. GIANI, *Autoritatività tra potere e atto. Alcune riflessioni sul sistema britannico*, 109 s.; M.F. CUELLAR, *Envisioning a Responsive Regulatory State*, *ivi*, 153 s.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Autoritatività e/o imperatività dell'atto amministrativo nell'analisi comparata degli ordinamenti italiano e statunitense*, 187 s.; D. DE PRETIS, *L'atto amministrativo autoritativo nell'esperienza tedesca*, 297 s.; si veda inoltre: F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., 197. Sottolinea l'ambiguità della nozione di imperatività del provvedimento cui è contrario: B.G. MATTARELLA, *Atto autoritativo, funzione, procedimento*, in *Atti del convegno Annuale ...*, cit., 23 s. 40; ID., *L'imperatività del provvedimento*, cit., 355 s.; nonché: A. ROMANO TASSONE, *Esiste l'"atto autoritativo" della pubblica amministrazione? (in margine al recente convegno dell'AIPDA)*, in *Dir. amm.*, 2011, 759.

to dalla tradizione, di cui qui si è cercato di ricostruire il significante, che è segnare il fondamento esterno dei poteri dell'amministrazione pubblica, che dalla legge deriva fondamento, forma ed efficacia – ma di ciò che un *nomen* ha nel tempo selezionato come disciplina peculiare dei poteri *speciali* dell'amministrazione pubblica.

Trattasi di una disciplina di rilievo costituzionale che nel tempo si è affermata: 1. l'esercizio del potere per atto formale unilaterale con efficacia verso i destinatari e i terzi, prima per autorità propria poi derivata dall'ordinamento; 2. la sindacabilità dell'atto su impulso dei destinatari e dei terzi per cattiva amministrazione avanti ad autorità centrali, poi avanti ad una giurisdizione amministrativa per motivi di legittimità, eccezionalmente per motivi di merito; 3. il principio di legalità sostanziale a fondamento prima del perseguimento dell'interesse pubblico e poi a tutela degli amministrati come fondamento dell'*auctoritas* attribuita all'atto d'amministrazione; 4. la procedimentalizzazione come forma essenziale della composizione degli interessi coinvolti; 5. la partecipazione degli interessati a rappresentare nel procedimento il proprio interesse in via esclusiva, nonché a contribuire alla composizione degli interessi coinvolti per il conseguimento del fine pubblico, offrendo elementi istruttori, argomenti o proposte.

L'atto autoritativo è dunque *nomen* che segna la limitazione della potenza delle organizzazioni pubbliche, che ha trasformato le vie di fatto in esercizio di poteri legali e in atti giuridici, assoggettati al diritto e a quel sindacato che nel tempo è divenuto una peculiarità del giudice amministrativo, che è quello di garantire in concreto l'effettività dei pubblici poteri al pari di quanto leggi e principi di diritto amministrativo hanno anzitutto garantito in generale.

Leggi e atti autoritativi sono strumenti che gli ordinamenti moderni e contemporanei hanno garantito alla maggioranza, in particolare a quelle maggioranze che intendano imporre idee nuove: ad opera della legge in via generale e astratta, con l'atto amministrativo autoritativo in concreto e verso soggetti determinati.

Strumenti entrambi adottati per delimitare le modalità (pesi e contrappesi) con cui un'idea dominante può validamente e legittimamente imporsi di volta in volta, che perciò quasi sempre agli esordi teme il sindacato dei giudici sulle scelte politiche che intendono segnare la maggiore discontinuità con il passato.

Leggi e atti autoritativi che perciò hanno contribuito non poco all'affermazione d'idee innovative, certo non senza un supporto d'effettività, cioè dell'osservanza da parte degli amministrati delle scelte così assunte con atto autoritativo.

Si tratta di una disciplina che sin dall'origine ha cercato di consentire un amministrare pubblico conforme al diritto, confermando l'osservanza di quello a tutti comune dellò *jus civile* ma altresì delle libertà e degli altri diritti soggettivi pubblici che individui e persone giuridiche hanno potuto far valere anche nei confronti del governo.

Conformità al diritto obiettivo che ha sottoposto la formazione dell'atto autoritativo a principi apparsi irrinunciabili non solo più per l'ordinamento degli

Stati nazionali⁵², ma anche per quel diritto obiettivo sovranazionale dichiarato dalle Corti di giustizia come diritto obiettivo capace di recuperare una tradizione giuridica sulla tutela dei diritti che può ridare attualità al *nomen jus publicum europaeum*⁵³ un tempo riservato al solo diritto internazionale e ai rapporti tra Corti sovrane d'Europa.

Oltre la disciplina sulla circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi, è crescente la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo avanti a non poche corti sovranazionali, che affiancano – più che dialogare⁵⁴ – la giurisprudenza dei singoli Stati, producendo effetti di sistema di grande rilievo, secondo costrutti che costringono a considerare i differenti ordinamenti giuridici come capaci di selezionare posizioni soggettive da essi tutelate, siano diritti soggettivi oppure poteri conferiti alle pubbliche amministrazioni con *auctoritas* verso i terzi.

⁵² Vedi sopra nt. 25. Sull'atto scritto CEDU, sez. III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta e altri c. Italia, ric. 14793/02, par. 74; Corte cost., 8 ottobre 2010, n. 293; per una base legale sufficiente e accessibile: CEDU, Grande Camera, 17 febbraio 2004, Maestri c. Italia.

⁵³ C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, trad. it. E. CASTUZZI, *Il nomos della terra*, Milano, 2006, 296, 324-5, 330, 411 s., *cuius regio, eius oeconomia*, 330; S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, G. Greco, Milano, vol. 1, t. 1, 2007, 2 s.; ID., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, 321 s.; L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, 1998, 11; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 128 s.; G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2011, 8 s.; D. DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Milano, 2012, 41 s.; ID., *Il diritto amministrativo nella prospettiva europea*, in *Fabio Merusi: i sentieri di un magistero*, a cura di G.D. Comporti, Napoli, 2012, 1; M. BARBERIS, *Europa del diritto*, Bologna, 2008, 132 s.; P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari-Roma, 2007, 115 s.

⁵⁴ A.M. SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton-Oxford, 2004, 79 s.; cfr. A. VON BOGDANDY, *Il deficit sistemico dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 593 s, spec. parr. 2.2.1. e 2.2.2.