



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

Il tempo nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici e nel contenzioso in materia elettorale

di Renata Spagnuolo Vigorita

(Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

1. Per una breve introduzione: il senso del tempo nei riti speciali – 2. Il valore tempo tra procedimento e processo. – 3. Contratti pubblici e fattore tempo: garanzia del principio di effettività della tutela e ragioni di interesse generale. – 4. Il tempo nel contenzioso in materia elettorale.

Abstract

Without claiming to be exhaustive, the investigation to be conducted will focus on the areas best suited to clearly demonstrating the fundamental importance of procedural institutions to fully grasping the relational dynamics inherent in administrative law. This is why we have selected the provisions of the Administrative Procedure Code that are believed to offer the most insights for reconstructing an overall framework. If time must be considered the defining feature of most special procedures (which are such due to the acceleration of the trial process, from the initiation of proceedings to the final decision, even in precautionary proceedings), the cases of the awarding of public contracts and electoral litigation provide a paradigmatic perspective.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*



1. Per una breve introduzione: il senso del tempo nei riti speciali.

Senza alcuna ambizione di esaustività, l'indagine a farsi verrà concentrata sui settori che meglio si prestano a rendere con chiarezza quanto gli istituti processuali siano di fondamentale importanza per cogliere appieno le dinamiche relazionali proprie del diritto amministrativo. E' questa la ragione per cui si sono selezionate le disposizioni del codice del processo amministrativo che più di altre si ritiene offrano spunti per una ricostruzione di un quadro di insieme. Se il tempo deve assumersi come il tratto caratterizzante della maggior parte dei riti speciali, (che tali sono per l'accelerazione impressa ai tempi del giudizio, a partire da quelli di instaurazione per arrivare a quelli di definizione, anche in sede cautelare) le fattispecie dell'affidamento dei contratti pubblici e del contenzioso in materia elettorale ne forniscono una prospettiva paradigmatica.

Il libro quarto del codice del processo amministrativo contiene infatti disposizioni che restituiscono in maniera quasi plastica il ruolo del giudice amministrativo nelle dinamiche economiche¹ e sociali. Da questo punto di vista, emblematica è la lettura dell'elenco delle speciali controversie sottoposte a rito abbreviato. L'articolo 119 enumera materie² tra loro eterogenee, e tuttavia accumulate dall'essere di grande

* Lo scritto riproduce, con modifiche minime, un lavoro pubblicato nel volume F. Liguori, A. Di Martino, (a cura di) *Il tempo della pubblica amministrazione. Coordinate sostanziali e implicazioni processuali*, Napoli, 2025.

¹ G. MONTEDORO, *Processo economico, sindacato giurisdizionale ed autonomia dell'amministrazione: la questione del merito amministrativo*, in *ApertaContrada*, 6 ottobre 2014; A. PAJNO, *Giustizia amministrativa ed economia*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2015, 952 ss.; ID, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 2013, 951 ss.; G. NAPOLITANO, *Il grande contenzioso economico nella codificazione del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2011, 677 ss.; L. TORCHIA, *Giustizia ed economia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2014, 337 ss.; M. CLARICH, *Giustizia amministrativa e processi economici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 19 ss.

² L'art. 119 introduce il "rito abbreviato comune" per un catalogo tassativo di materie ritenute sensibili per l'interesse pubblico e per le quali il legislatore ha voluto accelerare la tutela giurisdizionale. Rientrano, tra le altre, i provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti, le privatizzazioni e dismissioni, le nomine previa delibera del Consiglio dei ministri, gli scioglimenti degli enti locali, le espropriazioni, gli atti del CONI e delle federazioni sportive, le ordinanze in emergenza di protezione civile, nonché ambiti "strategici" come i poteri speciali di golden power e talune infrastrutture energetiche e di rete, aggiunti nel tempo con interventi successivi. In materia di affidamenti pubblici, la lettera a) rinvia però alle regole speciali degli artt. 120 e seguenti.

Il rito abbreviato comune consiste, come noto, nel dimezzamento dei termini processuali ordinari, con eccezione – nel primo grado – dei termini per notificare il ricorso introduttivo, l'eventuale ricorso incidentale e i motivi aggiunti, oltre a quelli espressamente esclusi (art. 62, comma 1, sull'appello cautelare). La disciplina si applica anche ai giudizi di appello, revocazione e opposizione di terzo.

In sede cautelare il TAR, sempre che riscontri l'esistenza del fumus e del periculum, accertata l'integrità del contraddittorio, fissa direttamente la discussione del merito alla prima udienza utile successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dal deposito dell'ordinanza. Nel caso in cui il Consiglio di Stato respinga l'istanza cautelare, la causa viene rimessa al TAR per la sollecita fissazione del merito.

Su dichiarazione di almeno una parte, è poi prevista la pubblicazione anticipata del dispositivo entro sette giorni, dall'udienza di discussione cui può seguire un appello c.d. "cautelare" al Consiglio di Stato per chiedere la sospensione dell'esecutività del dispositivo entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, con riserva dei motivi da proporre entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza o entro tre mesi dalla sua pubblicazione. La mancata richiesta di sospensione del dispositivo non preclude la proposizione di una successiva istanza cautelare avverso la sentenza una volta pubblicati i motivi.



rilevanza sotto il profilo economico, per l'attività di vigilanza sui mercati, di assetto del territorio, di pianificazione, di funzionamento degli organi, di gestione delle emergenze. E dunque essenziali allo sviluppo del paese. Il processo si struttura così, almeno in questi settori, per gestire dinamiche essenziali nei rapporti tra pubblico e privato che investono il giudice in tutta la loro complessità. Una complessità peraltro propria di una economia di mercato che con i tempi del mercato si misura. E allora il processo, come luogo di produzione del diritto, che come noto contribuisce a dare forma all'economia³, asseconda quelle logiche con una difficile operazione equilibratrice a tutela del privato ma anche dell'interesse pubblico. Operazione certo non nuova, ma che l'evoluzione del processo amministrativo, da processo sull'atto a processo sul rapporto⁴, da processo a tutela dell'interesse pubblico a processo a tutela delle posizioni giuridiche soggettive⁵ impone di rivedere alla luce dei mutati contesti⁶. Se queste sono le coordinate di fondo, è comprensibile il senso della specialità dei riti relativi ad alcune controversie⁷. Il problema è intercettare di caso in caso quale dei due interessi, privato o pubblico, sia quello che le norme sulle quali si discorre individuano come oggetto di tutela. Le materie che ai fini del discorso presentano indubbiamente il più evidente valore paradigmatico sono quelle relative al giudizio elettorale ed a quello sui contratti pubblici. Quest'ultimo sembra invero il settore che meglio si presta al genere di riflessioni che si vuole condurre. Nella contrattualistica pubblica, infatti, il fattore tempo è determinante, nell'assetto della contemporaneità che si è brevemente descritto, per tutte le parti del rapporto: operatore economico, amministrazioni, collettività. Questo dato, come si avrà modo di meglio specificare più avanti, consente di leggere le norme sul rito contratti attenuandone le aporie, che possono e vengono riscontrate, tra effettività della tutela e brevità del giudizio e che si sostanziano nel rischio di una dequotazione del diritto di difesa e di un processo compiutamente istruito.

Ancora su un piano generale, e ancora traendo spunto dalla peculiarità delle materie ricomprese tra quelle sottoposte a rito speciale, merita qualche riflessione l'estensione di riti abbreviati e speciali a così tante controversie. Anzitutto, l'"implosione"⁸ dei riti speciali richiederebbe di chiarire i termini tra forme ordinaria e differenziata di

In sintesi l'articolo 119 c.p.a. è disposizione attraverso cui si assicura una rapida trattazione del merito fin dalla fase cautelare.

³ Nello studio dei rapporti tra diritto ed economia rimangono fondamentali, nella loro attualità, gli studi di V. SPAGNUOLO VIGORITA, ora raccolti in *Opere Giuridiche*, Napoli, 2001.

⁴ *Ex multis*, sul tema, cfr. A. POLICE, *Il cumulo di domande nei "riti speciali" e l'oggetto del giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2014, 1197 ss., nonché G. GRECO, *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto: un aggiornamento sul tema*, in *Dir. soc.*, 2, 2016, 203 ss.

⁵ F. PATRONI GRIFFI, *Sulla giustizia amministrativa. Riflessioni sparse di un suo Presidente*, Napoli, 2025, 44.

⁶ E.M. MARENGHI, *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2012, 885, per riflessioni sul tempo nella società complessa e sulla semplificazione dei modelli processuali.

⁷ Per considerazioni di carattere generale sulle istanze da cui traggono alimento le previsioni dei riti speciali, cfr. M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2014, 709.

⁸ M.P. CHITI, *Verso l'implosione dei riti speciali e delle forme di tutela differenziata*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2009, 381.



tutela; in secondo luogo, al di là del valore delle controversie, che si desume dagli ambiti settoriali, il raggio di estensione della specialità, se così può definirsi, sembra indicare la scarsa fiducia in strumenti di risoluzione alternativa delle controversie⁹. Eppure, la composizione della controversia prima e fuori dal processo assicurerebbe in sé tempi brevi. Non solo. Percorsi alternativi di composizione dei conflitti¹⁰ avrebbero un indubbio effetto deflattivo del contenzioso giurisdizionale, alleggerendone il carico: il processo dinanzi al giudice amministrativo conoscerebbe per questa via un'accelerazione dei tempi di risoluzione delle controversie tale da garantire, senza il ricorso massivo a riti speciali, tempi sostenibili e ragionevoli. Verrebbe così raggiunto esattamente lo scopo cui le norme sui diversi riti speciali mirano. La scelta del legislatore si muove invece molto chiaramente nella direzione di privilegiare il ricorso al giudice, al punto di consentire in uno stesso giudizio due velocità, come è evidente in tutte le ipotesi in cui si renda necessaria la conversione del rito. È questione nota che la nostra tradizione giuridica sia incentrata, storicamente, sulla giurisdizione e sul processo. Può essere paradigmatica in tal senso la vicenda della istituzione del Collegio consultivo tecnico, su cui il legislatore è intervenuto con il nuovo correttivo del codice dei contratti.¹¹

Il tema dei riti speciali nel processo amministrativo, come ben si vede, intercetta temi e problemi di vario genere. Che vanno bene al di là di quelli già brevemente evidenziati.

La specialità dei riti, anche se il rilievo non vale per la totalità delle materie interessate, rintraccia problematiche vecchie e nuove del processo innanzi agli organi di giustizia amministrativa. Ci si riferisce, in particolare, al tema della legittimazione ad agire e a quello del confine tra controllo di legittimità e di merito. La prima delle questioni si rinviene a partire dal contenzioso in materia elettorale; in quello sui contratti pubblici, a partire dalla legittimazione di cui è stata munita l'Autorità nazionale anticorruzione¹². La seconda, sempre nell'ambito dei riti speciali, nel ricorso avverso il silenzio e, più in particolare, attraverso l'esame dei poteri in ordine

⁹ Sono ancora le considerazioni di M.P. CHITI, *op.cit.*

¹⁰ Sia consentito il rinvio, sul tema, a R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati. Modelli per la composizione*, Napoli, 2018. recentemente P. OTRANTO, *Dalla funzione amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico*, Napoli, 2023.

¹¹ Decreto legislativo n. 209/2024. L' articolo 215 si occupa di disciplinare l'istituto del Collegio consultivo tecnico, nella logica di una più significativa deflazione del contenzioso. Per un primo commento sulla norma, cfr. I. MARRONE, *Il collegio tecnico*, in G.F. CARTEL, D. IARIA, (a cura di) *Commentario al codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Napoli, 2025, 2022; L. CORDI, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di) *Codice dei contratti pubblici*, II ed., Napoli, 2025, 1000.

¹² Sulla legittimazione processuale dell'ANAC, in dottrina, si vedano W. GIULIETTI, *La vigilanza dell'a.n.a.c. in materia di contratti pubblici tra potere ispettivo e speciale legittimazione ad agire in giudizio*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2022, 99 ss., nonché S. TUCCILLO, *La legittimazione processuale delle autorità indipendenti. Il caso ANAC*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2019, 185 ss.

all'esecuzione di cui in quel caso il giudice è munito già in fase di cognizione¹³.

In conclusione, il tema oggetto di ricerca si presta a muoversi su piani diversi e può scomporsi in tante indagini quanti sono i quesiti che pone. Ma in coerenza con l'impianto che si intende dare al lavoro e con le linee di ricerca del progetto, la prospettiva di analisi verrà circoscritta alle questioni legate alla dimensione che il fattore tempo assume nei riti speciali relativi ai contratti pubblici ed alle controversie in tema elettorale, anche allo scopo di individuare e di evidenziare aspetti problematici.

2. Il valore tempo tra procedimento e processo.

Uno studio sui riti speciali disciplinati dal codice del processo amministrativo non può non dedicare almeno un accenno, per quanto ridotto, alle ragioni per cui in determinati ambiti lo spazio riconosciuto al fattore tempo diventa determinante nei rapporti retti dal diritto amministrativo. Per tali intendendosi non solo quelli oggetto di procedimento ma anche quelli che trovano nel processo e attraverso il processo il loro criterio ordinatore. Il tempo della amministrazione e della sua azione rappresenta ormai, e pacificamente, un valore in sé, anzi un bene della vita come tale oggetto di specifica tutela¹⁴. Allora il tempo dell'amministrazione deve includere quello del suo giudice che sugli assetti degli interessi va ad incidere con la sua pronuncia¹⁵. Del resto, è così che si spiega l'innesto di norme di carattere processuale in disposizioni volte a disciplinare l'esercizio della funzione. Si pensi alle disposizioni in forza delle quali l'atto viziato non è annullabile ai sensi dell'articolo 21-octies; alla comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza e alle conseguenze della pronuncia del giudice sulla successiva attività della pubblica amministrazione; alla norma che impone un termine di 30 giorni per la stipula del contratto con tutte le ricadute sul piano processuale; alla legittimazione straordinaria dell'ANAC, tanto per fare degli esempi. Nel campo che ci occupa il legame tra procedimento e processo risulta evidente, almeno, prendendo a riferimento e a caso paradigmatico il rito avverso il silenzio e quello sui contratti pubblici, (ma il discorso potrebbe estendersi a quasi tutte le controversie soggette a rito abbreviato e speciale). Nel rito avverso il silenzio il parallelo è di tutta evidenza; in quello sui contratti il legame si deduce da più angolazioni. Ad esempio, dalla richiesta di indicazione del CIG negli atti processuali, dalla disposizione che individua il momento di decorrenza del termine a ricorrere dalla messa a conoscenza degli atti, e dalla centralità, più in

¹³ F. LIGUORI, *Variazioni sul fattore tempo nel codice del processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2011, 1 ss. Sulla questione sia consentito rinviare R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La tutela giuridica amministrativa dell'ambiente attraverso il giudizio avverso il silenzio inadempimento: considerazioni a margine di una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Ambientediritto.it*, 4, 2024, 424 ss.

¹⁴ Cfr. M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Federalismi.it*, 18, 2014.

¹⁵ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002, nonché, più recentemente, F. APERIO BELLA, *Il tempo nel processo sull'atto ai tempi del processo sul rapporto*, Napoli, 2023.



generale, del sistema degli oneri comunicativi, dalla citata previsione di un termine per la stipulazione del contratto cui viene condizionato il termine di impugnazione. Se il processo è una ideale continuazione del procedimento, va però indagato se e quanto le istanze di celerità e certezza dei rapporti basati sul diritto pubblico, che ricevono tutela già a partire dal procedimento, trovino una corrispondenza in quelle che sorreggono l'impianto processuale dei riti speciali. Vanno in altri termini evidenziate nella corretta prospettiva le differenze e gli scopi cui tendono le politiche di semplificazione procedimentale rispetto a quelli che guidano la celerità di alcuni riti del processo amministrativo. A partire dalla considerazione in ordine al fatto che mentre gli interventi in chiave semplificatoria dell'attività delle pubbliche amministrazioni si susseguono con una intensità inversamente proporzionale al risultato di alleggerire il carico delle amministrazioni fornendo un quadro normativo stabile e chiaro¹⁶, la codificazione del procedimento giurisdizionale, e con essa la materia dei riti speciali, sembra avere una tenuta maggiore. Se si escludono alcune disposizioni relative al rito sui contratti, che in alcune sue parti ha subito negli scorsi anni numerose modifiche in chiave acceleratoria¹⁷, l'impianto del titolo del codice del

¹⁶ Sulla semplificazione amministrativa, la bibliografia è sterminata: *ex multis*, B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, F. SALVIA, *La semplificazione amministrativa tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in *Nuove aut.*, 2008, 3-4, 447 ss.; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, 2006, 46; M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole: una panoramica generale*, in *Nuove aut.*, 2005, 1-2, 9; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 4, 699 ss.; Sull'idea per cui la semplificazione costituisca un problema del legislatore più che dell'amministrazione, cfr., per tutti, F. MERUSI, *La semplificazione: problema amministrativo o legislativo?*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, 668. In precedenza, cfr. G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 3, 660; ancora, sul punto, cfr. F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, 1223; M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 2014, 18; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 323; M. OCCHIENA, *Il coraggio di semplificare*, in *Dir. econ.*, 2020, 2; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Rassegna Astrid*, 2018, 6; sia infine consentito rinviare a R. SPAGNUOLO VIGORITA *Semplificazione e sostituzione dalla legge "madia" al decreto legge n. 76/2020*, in *Munus*, 2, 2020, 347 ss.

¹⁷ L'assetto originario del rito appalti è stato infatti profondamente inciso dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che, all'art. 204, ha innestato nell'art. 120 c.p.a. i commi 2-bis e 6-bis. Il comma 2-bis ha introdotto l'onere di immediata impugnazione, entro 30 giorni, del provvedimento che dispone ammissioni ed esclusioni, decorrenti dalla pubblicazione degli esiti della gara sul profilo del committente, secondo quanto disposto dall'art. ex 29 d.lgs. 50/2016. Contestualmente, ha previsto che la mancata impugnazione nei suddetti termini precludesse la possibilità di far valere vizi "derivati" in sede di successiva impugnazione dell'aggiudicazione (anche con ricorso incidentale). Il comma 6-bis ha invece previsto una compressione dei termini della decisione (camera di consiglio in tempi ravvicinati, definizione celere su richiesta anche in pubblica udienza). Tanto al fine di anticipare e concentrare il contenzioso sulla "porta d'accesso" alla gara, deflazionando il giudizio sull'aggiudicazione (T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 20 settembre 2017, n. 252, in www.giustizia-amministrativa.it). Le summenzionate disposizioni hanno generato un vivace dibattito sia in ordine alla compatibilità euromunitaria che in ordine al sistema delle garanzie difensive. Dopo le pronunce della CGUE, che ha ritenuto ammissibile la previsione di un termine breve e anticipato a condizione che l'atto notificato/pubblicato consentisse al concorrente di conoscere i motivi della lesione (C.G.U.E., 14 febbraio 2019, C-54/18), e della Corte costituzionale, che ha ritenuto compatibile il quadro normativo offerto dalle disposizioni in questione (Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271. In dottrina, cfr. L. BERTONAZZI, *La Corte costituzionale si pronuncia sull'art. 120, comma 2-bis, c.p.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2020, 185 ss.),

processo dedicato ai riti speciali è rimasto invariato. Al di là di questo dato, tempi del procedimento e tempi del processo credo possano dirsi differenziarsi sotto altro e più significativo profilo.

Mentre gli interventi di semplificazione, ancorché originariamente previsti per arginare l'incapacità dell'amministrazione¹⁸, mirano a contenere i tempi nell'ottica di far conseguire al privato il risultato atteso (cioè la decisione, di qualunque segno sia), la riduzione dei tempi del processo, che si tenta di realizzare attraverso le previsioni di alcuni dei riti speciali, sembra maggiormente orientata alla tutela di esigenze più immediatamente connesse alla soddisfazione di un interesse pubblico. Si vuol dire, in altri termini, che in alcune disposizioni relative ai riti speciali la logica di accelerazione sembra essere invertita rispetto a quella che anima la riduzione dei termini del procedimento. Tale questione, su cui si tornerà più avanti, interessa, come si vedrà, in particolar modo il processo sui contratti pubblici.

3. Contratti pubblici e fattore tempo: garanzia del principio di effettività della tutela e ragioni di interesse generale.

Se è innegabile che il processo amministrativo rappresenti una storia di tutele¹⁹, e che trovi oggi il suo baricentro nella tutela accordata al privato, non può non rilevarsi che nelle controversie elettorali ed in quelle sui contratti pubblici residuino tratti della più risalente concezione del processo amministrativo come processo di tutela dell'interesse pubblico. Del resto, i riti speciali sono stabiliti dal legislatore per ragioni di interesse generale e hanno una applicazione oggettiva²⁰.

La questione della rilevanza dell'interesse pubblico²¹ come criterio di guida per il

con il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 ("Sblocca cantieri"), il legislatore ha abrogato i commi 2-bis e 6-bis dell'art. 120 c.p.a. Per le questioni sorte per l'applicazione della norma cfr., Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2020, n. 7669, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸ Un esempio di tale prospettiva è rappresentato dall'istituto del silenzio assenso, che secondo una parte della dottrina andrebbe configurato come una sanzione rispetto ad una colpevole inerzia della pubblica amministrazione. In questi termini, A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro Amm.*, 2-3, 1993, 607. Negli stessi termini, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1, 1993, 71, secondo il quale l'inerzia rappresenta sempre e comunque una patologia amministrativa. Di recente, aderisce alla ricostruzione del silenzio assenso come sanzione "consistente nella perdita del potere di esercitare la funzione di amministrazione attiva, M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, 10, 2020, 38. Diversamente, vi è comunque chi ritiene che il silenzio assenso costituisca una fisiologica "forma dell'attività diretta al soddisfacimento dell'interesse pubblico". Così, F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, 184.

¹⁹ Sono parole di F. PATRONI GRIFFI, *Dal Consiglio di Stato all'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: una lunga storia di tutele contro il potere arbitrario*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2021.

²⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 1° febbraio 2024, n. 1029, nonché Cons. Stato, Sez. V, 22 settembre 2023, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it. In tema, cfr. già Cons. Stato, Ad. plen., 9 agosto 2012, n. 32, in *Foro Amm. (C.d.S.)*, 7-8, 2012, 1822.

²¹ Sulle dinamiche dei rapporti nel processo amministrativo tra interesse pubblico e individuale, cfr., *ex multis*, A. ROMANO, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, in A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. II, Napoli, 2010, 406.



giudice amministrativo è affrontata dalla giurisprudenza e rintracciata anche in assenza di espresse indicazioni di legge. Essa interseca il tema della certezza dell'azione amministrativa, che è la risultante, come accennato, del procedimento e del processo²². È infatti sull'altare del valore della certezza che alcune delle norme sui riti speciali arrivano a sacrificare, o comunque a minare, la pienezza della tutela offerta dal processo stesso, l'effettività della tutela giurisdizionale. Non è questa la sede in cui affrontare il complesso tema della certezza nelle sue diverse accezioni, ritenendo che ai fini del discorso sia sufficiente porre l'accento sulla riconducibilità a sistema di disposizioni che per così dire autorizzino a certe condizioni (non sempre determinate, come nel caso del rito sui contratti, si veda l'articolo 121 c.p.a.) di ritenere prevalente l'interesse pubblico anche a fronte della violazione dei principi dettati a presidio di una buona amministrazione e dell'effettività della tutela come complessivamente deducibile a partire dal dettato costituzionale di cui l'articolo 1 del codice del processo amministrativo rappresenta applicazione. Più che il rito elettorale, dove il giudizio di prevalenza può predicarsi a partire dalla peculiare natura delle valutazioni rimesse al giudice, non senza dimenticare si tratti di materia in cui la cognizione del giudice è estesa al merito, poiché, come evidenziato²³, oggetto di sindacato è un procedimento che non lascia margini di discrezionalità, la questione cui si discute assume contorni più problematici nel rito sui contratti pubblici. La tempistica del processo è stringente, a partire dal termine di decadenza per la proposizione del ricorso, passando per i tempi di fissazione dell'udienza e arrivando a quelli previsti per il deposito della sentenza, che peraltro può anche conoscere la forma di quella semplificata²⁴. Se il risultato cui disposizioni di tal fatta è la ragionevole durata del processo, la questione della individuazione della prevalenza di interessi va affrontata in una prospettiva diversa, nella misura in cui la durata del processo non è ad esclusivo favore dell'amministrazione. Perché un processo celebrato in tempi ragionevoli soddisfa gli interessi del mondo imprenditoriale come della collettività, garantendo quella stabilità dei rapporti che favorisce lo sviluppo e il mercato, dal cui corretto funzionamento la collettività trae vantaggio. Se si accetta tale ricostruzione, la tensione tra esigenze economiche ed

²² Sul tema della certezza nel diritto amministrativo, cfr. F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. amm.*, 4, 2002, 527 ss.; A. POLICE, *Prevedibilità delle scelte e certezza dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 4, 1996, p. 697 ss.; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006; C. CARIA, *Certezza del diritto e prevedibilità. Una riflessione sul tema*, in *www.dirittoestoria.it*, 14, 2016; L. LONGHI, *Certezza del diritto e diritto vivente*, in *Federalismi.it*, 5, 2018; G. TROPEA, *(In)certezza del diritto e Stato giurisdizionale: il caso dell'abuso del diritto e del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2017, p. 1063 ss.; F. MANGANARO, *Cenni sulla (in)certezza del diritto*, in *Dir. e proc. amm.*, 1, 2019, p. 297 ss.; N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 28, 1951, 146 ss.

²³ F. LIGUORI, *Sulla sopravvivenza della giurisdizione di merito*, in G. Leone (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, 860.

²⁴ Art. 74 c.p.a. Cfr. in tema, F. CORTESE, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Firenze, 2021, 125.

esigenza di giustizia, o meglio garanzia della effettività della tutela, appare ridotta²⁵. Con questo non si vuole negare che dall'accelerazione dei tempi del processo non derivi l'esistenza di una oggettiva difficoltà nella preparazione delle difese, nella tenuta di un contraddittorio pieno, quanto semplicemente sottolineare che seppure il rito in materia di contratti dovesse considerarsi a vantaggio dell'amministrazione, del vantaggio non beneficia la sola pubblica amministrazione, perché pubblico non è l'interesse della stazione appaltante ma quello della collettività. La questione si sposta sulla congruità di una disciplina unica che vale per tutte le controversie: così come il procedimento di aggiudicazione varia a seconda del valore del contratto, anche i tempi, ristretti, del giudizio potrebbero essere tarati in ragione della natura intrinseca della controversia. Attraverso cioè la previsione di termini a difesa, ma anche di resa della decisione, che si dimostrino ragionevoli²⁶ rispetto alla complessità delle questioni prospettate. Va poi evidenziato che in materia di contratti pubblici non manchino disposizioni che privilegiano la legalità sostanziale, a dimostrazione che la legalità sostanziale non venga sempre considerata cedevole rispetto alle esigenze di celerità e stabilità. Non si spiegherebbero del resto le previsioni che accordano alla Autorità Nazionale Anticorruzione la speciale legittimazione ad agire nei casi di provvedimenti adottati in violazione delle norme in tema di contratti pubblici²⁷. In questo caso, come da alcuni segnalato²⁸, sembra addirittura trovarsi di fronte ad un caso di ricorso nell'interesse della legge. Quello che è innegabile è che si tratti di una fattispecie in cui è prevalente il giudizio sull'interesse pubblico al ripristino della legalità violata. Per recuperare la quale si consente ad un soggetto estraneo al rapporto amministrativo, l'Anac, e intestatario di un interesse pubblico di tipo condizionale²⁹, di instaurare un giudizio al fine di assicurare il rispetto di norme mirate alla tenuta di un assetto concorrenziale del mercato. Non è questa la sede per affrontare l'ulteriore questione posta dalla previsione di un simile tipo di legittimazione e che riguarda una ipotesi di "spostamento" del processo

²⁵ Sul tema, anche per una ricognizione della giurisprudenza della Corte costituzionale, si veda anche lo scritto di A. DI MARTINO, *La ragionevole durata del processo amministrativo: possibili declinazioni*, pubblicato in questo Volume.

²⁶ M. RAMAJOLI, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 17, 2018, 1 ss.

²⁷ Ci si riferisce all'art. 220 del d.lgs. n. 36 del 2023, ove al comma 2 si legge espressamente che l'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

²⁸ Sulla natura oggettiva del processo amministrativo che si instaurerebbe sulla scorta della previsione che legittima l'ANAC ad impugnare i bandi di gara, cfr. E. ROMANI, *La legittimazione straordinaria dell'Anac: un frammento di giurisdizione oggettiva nel processo di parti. Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 1119*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2019, 261 ss. In termini, si veda anche E. TEDESCHI, *La legittimazione attiva dell'Anac. Profili oggettivi della giurisdizione o legittimazione straordinaria ad agire?*, in *Riv. Corte Conti*, 2, 2021, 93 ss.; inoltre, cfr. S. TUCCILLO, *op. cit.*, 197.

²⁹ L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992.

amministrativo in senso oggettivo. Ai limitati fini dell'indagine essa depone nel senso di ritenere che anche quando è la legalità a prevalere, l'interesse è pur sempre quello legato alla garanzia della concorrenza, e di riflesso della collettività, come si è cercato di argomentare nelle pagine precedenti³⁰.

Dinamica parzialmente diversa, ma pure orientata, già a partire dal piano letterale, sul versante della tutela dell'interesse pubblico, si rintraccia nelle previsioni di cui all'articolo 121, comma 2 del codice del processo amministrativo: qui il giudizio di prevalenza di un interesse pubblico³¹, peraltro non pienamente individuato, neutralizza il potere conferito al giudice di pronunciarsi sulla efficacia di un contratto stipulato all'esito di una procedura di evidenza pubblica rivelatasi illegittima³². Misura ancora più radicale da questo punto di vista è quella che si legge nell'articolo 125 del codice del processo amministrativo³³. Pur se riferita alle controversie relative

³⁰ Le riflessioni, sul tema, sono numerose. In particolare, cfr. M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania, Contributi per un confronto*, Milano, 2017, 143 ss.; S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2020, 602 ss.; N. PAOLANTONIO, *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella sistematica del Codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2020, 237 ss.; fondamentale, sul tema, è poi lo studio di V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 341 ss., il quale chiarisce come la previsione di alcuni casi di legittimazione ad agire 'oggettiva' non implicino l'automatica riconduzione del processo all'interno delle dinamiche del giudizio di tipo oggettivo.

³¹ Cfr. V. DOMENICHELLI, *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2018, 36, secondo cui la disciplina prevista dall'art. 121, comma 2, c.p.a. configura una giurisdizione di tipo oggettivo, sul rilievo che la pronuncia sulla efficacia del contratto assicura interessi che sono estranei alle parti del giudizio. In termini differenti, cfr. S. VACCARI, *La dichiarazione di inefficacia del contratto ex art. 121 e 122 c.p.a. come misura processuale soddisfattoria*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2015, 255 ss., il quale ritiene che la privazione degli effetti del contratto costituiscano una "misura processuale soddisfattoria" in linea con i caratteri di una giurisdizione di diritto soggettivo.

³² R. D'AGOSTINO, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Del potere del giudice amministrativo di modulare l'efficacia dell'annullamento "ex tunc", "ex nunc" o "a die crastino"*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2022, 512 ss.; F. LUCIANI, *Considerazioni sui rapporti tra invalidità dell'aggiudicazione ed efficacia del contratto pubblico*, in *Nuove aut.*, 2, 2020, 305 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Brevi note in tema di annullamento dell'aggiudicazione ed effetti sul contratto: i poteri del giudice alla luce del codice del processo amministrativo*, in *www.ius-publicum.it*, 2012; S. BACCARINI, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto*, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 9, 2009, 2189 ss.; F.G. SCOCA, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto*, in *Foro amm. (T.A.R.)*, 2, 2007, 797 ss.

³³ L'art. 125 c.p.a. disciplina un regime speciale per le controversie su infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi. Il testo, collocato nel Titolo V sui riti abbreviati, introduce regole peculiari con l'effetto di privilegiare il contratto già stipulato: fatti salvi i casi di cui agli artt. 121 e 123 c.p.a., la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comportano la caducazione del contratto. Il rimedio resta così il solo risarcimento per equivalente, con richiamo all'art. 34, comma 3 c.p.a. che consente una pronuncia di illegittimità ai soli fini risarcitori quando l'annullamento non è più utile. Ne risulta una gerarchia delle tutele: inefficacia del contratto solo nelle ipotesi "gravi" tipizzate dall'art. 121 o, in alternativa, applicazione delle sanzioni di cui all'art. 123; al di fuori di questi binari, il contratto resta efficace e l'operatore economico ottiene, al più, il danno per equivalente.

Il comma 4 estende espressamente il regime del comma 3 ad alcuni ambiti contigui (es. procedure ex art. 140 d.lgs. 163/2006, interventi inseriti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo, opere "legge 111/2011"). Benché il rinvio originario sia al d.lgs. 163/2006, la dottrina e i repertori aggiornati leggono tali richiami in coordinamento con il successivo Codice dei contratti pubblici, prima il d.lgs. 50/2016 e oggi il d.lgs. 36/2023, subentrato a regime dal 1° luglio 2023 (con correttivi 2024/2025). L'idea di fondo non cambia: preservare l'operatività dei cantieri strategici, limitando le caducazioni del vincolo contrattuale alle ipotesi più gravi.



ad infrastrutture strategiche, la norma, come è noto, impone al giudice in fase cautelare di soppesare l'elargizione della misura con l'esistenza di un interesse preminente alla sollecita realizzazione dell'opera.

La medesima norma, al comma 3, individua poi nella posta risarcitoria il mezzo di tutela alternativo a quella ricavabile attraverso una sentenza di annullamento, dunque all'effetto ripristinatorio³⁴. Come ben si vede, la natura delle opere a farsi incide sul grado di tutela offerto dal processo in nome del conseguimento di un risultato altrimenti ritenuto non raggiungibile nei tempi dall'amministrazione. E si tratta anche qui di un interesse non dell'amministrazione, ma della collettività. Certo, la realizzazione dell'opera non va aprioristicamente ritenuta preminente, perché la qualità dell'opera, e prima ancora la scelta del miglior contraente possibile, è una componente che concorre, in modo ineludibile, alla soddisfazione del medesimo interesse pubblico. Il problema in questo caso non è dunque quello di ristabilire, come si è tentato di fare, i termini del rapporto tra gli interessi coinvolti, quanto di scomporre l'interesse pubblico prevalente nelle sue molteplici implicazioni.³⁵ E dunque di verificare, di volta in volta, quali siano le esigenze imperative³⁶ connesse ad un interesse generale, come dispone l'articolo 121 del codice del processo amministrativo e quali quelle suscumbibili nella categoria di un interesse nazionale preminente alla sollecita definizione dell'opera, come disposto dall'articolo 125. In conclusione, sembra potersi dire che le procedure di affidamento ricevano un trattamento processuale consegnato intorno alle esigenze di effettività della disciplina.

4. Il tempo nel contenzioso in materia elettorale.

La tensione tra effettività della tutela e garanzia dell'interesse pubblico si coglie appieno, come anticipato, nelle disposizioni dedicate al contenzioso in materia

In prospettiva applicativa recente, la clausola di bilanciamento e lo "scudo" del contratto sono stati richiamati anche nel contesto PNRR: il d.l. 77/2021 ha utilizzato l'art. 125 come architrave per accelerare e stabilizzare gli affidamenti finanziati, secondo letture che ne hanno valorizzato la compatibilità con la direttiva ricorsi 2007/66/CE, la quale consente, in presenza di esigenze imperative di interesse generale, il mantenimento del contratto con tutela risarcitoria alternativa. Si tratta, però, di una deroga relativa e non assoluta: restano intatti i poteri di dichiarare l'inefficacia nei casi "gravi" e di applicare sanzioni alternative, nonché i presidi procedurali (ad es. stand still), che fanno sì che l'art. 125 operi in via residuale rispetto agli artt. 121 e 123 c.p.a. In definitiva, l'art. 125 c.p.a. codifica una scelta di politica processuale: nelle liti sulle grandi opere la regola è la continuità dell'esecuzione e la compensazione monetaria, mentre l'arresto del contratto è l'eccezione tassativa. cfr. A AVERARDI, *Art. 125*, in G. FALCON, F. CORTESE, B. MARCHETTI, (a cura di) *Commentario breve al Codice del processo amministrativo*, Padova, 2021, 125.

³⁴ Cfr. G. GRECO, *Coronavirus e appalti (a proposito dell'art. 125 c.p.a.)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3, 2020, 517, per l'individuazione nel momento antecedente alla stipula del contratto dello spazio per la tutela riparatoria.

³⁵ Cfr. M.A. SANDULLI, *Il rito speciale sui contratti pubblici nel primo decennio del c.p.a.: tra progresso e involuzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2021, 197.

³⁶ In tema, M. LIPARI, *La nuova tutela cautelare degli interessi legittimi: il "rito appalti" e le esigenze imperative di interesse generale*, in *Federalismi.it*, 5, 2017; M.A. SANDULLI, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici*, in *Federalismi.it*, 11, 2018.



elettorale. Il processo elettorale, infatti, ancorché rappresenti, come acutamente osservato, un "microsistema rimasto pressoché indenne ai profondi mutamenti subiti dal processo amministrativo"³⁷, si presta, come anticipato nelle pagine precedenti, ad approfondire alcune delle questioni già individuate in via generale. Come per il rito sui contratti pubblici, si confrontano nel giudizio elettorale esigenze di tutela di segno diverso. Da un lato, le istanze di protezione dell'interesse dei singoli partecipanti alla competizione elettorale, dall'altro la protezione del principio di democraticità e del regolare funzionamento delle istituzioni a base elettiva³⁸. A differenza delle disposizioni sul processo nel contenzioso dei contratti, però, il peso e lo spazio assegnato alla tutela dell'interesse pubblico risulta di più immediata comprensione: in altri termini, lo sbilanciamento che i tempi ristretti del giudizio pone a favore della certezza dei risultati si rinviene in esigenze di carattere oggettivo.³⁹ Diversamente dalla materia dei contratti, ove il processo si configura come un processo a tutela del privato e la preminenza accordata all'interesse pubblico è limitata a fattispecie specifiche (che comunque richiedono operazioni di bilanciamento), le questioni legate all'esercizio della sovranità popolare attraverso il procedimento elettorale, incatenano, per così dire, il relativo processo in sede giurisdizionale a tempi velocissimi. In questo caso anche il parallelismo che si è tentato di individuare, ponendone in rilievo le differenze, con le ragioni a sostegno delle logiche semplificatorie del procedimento e quelle di massima accelerazione dei tempi del processo sui contratti, va declinato in maniera diversa. Poiché nel rito sul contenzioso in materia elettorale il processo è ancora più orientato a dare applicazione concreta all'articolo 97 della Costituzione, finendo per risultare strutturato intorno al principio che guarda all'efficienza della giustizia intesa come servizio più che al giusto processo⁴⁰. Inoltre, la contrazione della tempistica processuale a tutto vantaggio degli interessi pubblici preminenti si spiega con il tipo di sindacato riconosciuto al giudice, che a sua volta trova fondamento nel tipo di attività rimessa all'amministrazione nelle operazioni elettorali. "Quella elettorale è invero una materia in cui ogni valutazione di opportunità sarebbe una aberrazione e dove di poteri discrezionali non si può scorgere neppure l'ombra: qui si tratta di registrare fedelmente la volontà del corpo elettorale, nell'ambito di un procedimento che non lascia margini valutativi ma impone l'esecuzione della legge agli uffici elettorali".⁴¹ Se si accetta una simile ricostruzione, risulta più agevole giustificare la

³⁷ P.M. VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dig. disc. Pubbl.*, IV, Torino, 1989, 14.

³⁸ G.A. PRIMERANO, *Il contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo nella recente evoluzione normativa e giurisprudenziale (a margine di Adunanza Plenaria n. 22 del 2013)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 913 ss.

³⁹ Cfr. sul tema, G. TAGLIANETTI, *Il processo amministrativo tra giustizia e certezza. Le regole dell'equilibrio tra l'effettività della tutela giurisdizionale e la stabilità delle decisioni pubbliche*, Milano, 2023.

⁴⁰ F. LIGUORI, *Variazioni sul fattore tempo nel codice del processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 30 giugno 2011, con riferimento più generale ai rapporti tra procedimento e processo.

⁴¹ Così, F. LIGUORI, *op. cit.*, 860.

scelta di politica legislativa di contrarre il diritto di difesa ai limiti della possibilità stessa della difesa: la mancanza di qualsiasi forma di esercizio discrezionale del potere, e dunque l'assenza di ogni operazione di bilanciamento, si riflette sull'attività richiesta al giudice che è quella di verificare i dati. Le controversie in materia elettorale sono del resto espressamente ricondotte, dall'articolo 134 del codice del processo amministrativo, nel novero della giurisdizione di merito: il giudice amministrativo, infatti, accerta la validità delle operazioni elettorali potendo adottare determinazioni sostitutive e del caso correggere le risultanze delle operazioni. Il potere del giudice deriva dalla natura anche essa vincolata dell'attività che è chiamato a svolgere, nella misura in cui essa è estranea ad ogni valutazione di opportunità. Il giudice è dunque chiamato a rendere la decisione avendo a riferimento l'interesse, pubblico, alla corretta espressione della democrazia rappresentativa. Anche la legittimazione popolare, per certi aspetti, conferma si tratti di un giudizio chiaramente rivolto in prima battuta all'interesse pubblico. E ciò deriva da una diversa impostazione del giudizio elettorale, meglio dalla sua natura, che è rimasta sostanzialmente quella di tipo impugnatorio: da questo punto di vista risulta confermata la sostanziale immunità del processo in materia elettorale ai percorsi evolutivi lungo cui si è andato snodando il processo amministrativo. In altri termini, mentre quest'ultimo si è sostanzialmente evoluto in un giudizio sul rapporto, il giudizio elettorale ha mantenuto i tratti caratterizzanti del giudizio di tipo impugnatorio⁴².

La speciale disciplina processuale⁴³ ora delineata dal Titolo VI del Libro IV del codice del processo amministrativo (artt. 126-132) si caratterizza inoltre per la peculiarità delle situazioni giuridiche soggettive dedotte in giudizio e che rilevano non solo sul già riscontrato versante delle garanzie in ordine alla effettività della loro tutela alla luce del tempo di celebrazione del processo, ma sotto il profilo, allo stesso momento noto ed esemplare, del tipo di azione. Ci si riferisce all'azione con oggetto tutti gli atti del procedimento elettorale, pertanto anche dell'esito proprio delle elezioni. In questo caso la tutela, definita anche successiva o differita, può essere richiesta oltre che dai candidati non eletti da qualsiasi elettore. Si tratta di un caso di c.d. azione popolare⁴⁴ che rimarca la centralità dell'interesse pubblico, come ne sono prova i termini decadenziali anche per motivi aggiunti, la natura documentale dell'accertamento di regolarità. Pur nella diversità dei due ordini di contenzioso, la specificità della materia tutta appare segnata da accelerazioni ed inversioni processuali⁴⁵ e dalla esistenza di un intreccio di questioni legate non solo all'equilibrio tra effettività della tutela e certezza, come si è visto a proposito della

⁴² E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, pp. 101-103.

⁴³ O. MORCAVALLO, *I ricorsi elettorali*, Napoli, 2002; N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, Milano, 2010.

⁴⁴ F. LIGUORI, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, Napoli, 1993.

⁴⁵ Cfr. art. 130 c.p.a.

dimensione degli interessi in gioco nel processo amministrativo, ma anche alla individuazione dell'atto lesivo da impugnare⁴⁶, del riparto di giurisdizione⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236.

⁴⁷ A. POLICE, *Lezioni sul processo amministrativo*, II ed., Napoli, 2023, 338; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2024, 390 ss.; M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, 2023, 258.