

ANDREA PANZAROLA

Professore ordinario di diritto processuale civile presso l'Università LUM di Bari
(Casamassima)
panzarola@lum.it

**BREVI CONSIDERAZIONI
A MARGINE DEL VOLUME DI S. VACCARI, IL
GIUDICATO NEL NUOVO DIRITTO PROCESSUALE
AMMINISTRATIVO (CON PREFAZIONE DI G.
PASTORI, TORINO, GIAPPICHELLI, 2017)**

1. Alla base del bel volume di Vaccari vi è la dichiarata aspirazione a un giudicato amministrativo connotato dai caratteri della completezza e della stabilità, felicemente denominato a «*spettanza stabilizzata*». Secondo l'autore un giudicato consimile può essere ottenuto o valorizzando l'antecedente fase procedimentale o incidendo sul giudizio amministrativo. Nel primo caso è ipotizzata l'esistenza di un vero e proprio onere di preclusione procedimentale a carico della amministrazione, sulla scorta di taluni principi che sovrintendono all'esercizio della funzione amministrativa e sul fondamento di specifici istituti di diritto positivo. Nel secondo caso la via prescelta si innesta sulla rimodulazione (soprattutto) della istruttoria che può svolgersi officiosamente nel corso del processo. In entrambi i casi vuole essere soddisfatto l'anelito ad ampliare le preclusioni discendenti dalla sentenza amministrativa e correlati al giudicato che l'accompagna, allo scopo di introdurre limiti più stringenti al rinnovato esercizio *post iudicatum* del potere discrezionale amministrativo per circoscrivere la parte libera che per sua natura lo contraddistingue. L'esaurimento degli spazi residui di discrezionalità in capo alla P.A. viene perseguito nell'un caso onerandola, già nel corso del procedimento amministrativo, ad allegare i titoli costitutivi sottostanti al potere amministrativo esercitato; nell'altro, potenziando l'impiego dei poteri istruttori officiosi del giudice amministrativo, favorendo in vario modo (anche attraverso il trapianto in sede istruttoria dello strumento del cosiddetto *remand*) la emersione nel corso del processo di tutti quei profili implicati nell'esercizio del pubblico potere i quali, per essere stati in questa maniera presenti al giudice al momento della pronunzia, confluirebbero (dilatandolo in misura corrispondente) nel giudicato di accoglimento del ricorso del privato. Qui la estensione dei limiti oggettivi del giudicato amministrativo che conclude il processo è raccordata ai temi decisori che vi sono stati trattati anche, se non solo, attraverso la potenziata iniziativa istruttoria giudiziale. Seguendo viceversa l'altra alternativa delineata, che fa leva sulla determinazione di un onere a carico della P.A. nella antecedente fase procedimentale, la estensione della portata del giudicato è bensì possibile, ma sempre subordinatamente alla prospettazione della parte ricorrente che insorga contro l'atto nel quale si è espresso il pubbli-

co potere (in esito ad un procedimento preventivo nel quale dovrebbe essere stati spesi tutti i titoli costitutivi rilevanti e ad esso sottesi).

Si sa che ogni indagine sul giudicato è difficilissima perché esso campeggia al centro del sistema. Non si contano i rimandi e le interrelazioni con altri argomenti sovente di non minore complessità. Ecco perché, con sensibilità sismografica ai nuovi problemi, in parallelo all'esposizione dell'argomento principale, l'autore traccia la evoluzione dell'oggetto del processo amministrativo dalla mera questione di legittimità dell'atto impugnato alla vera e propria pretesa azionata in giudizio dal ricorrente. Questa evoluzione, propiziata da una risalente riflessione dottrinale – alla quale hanno offerto cospicui contributi anche gli studiosi del processo civile, ad iniziare da Bruno Sassani –, trova corrispondenza nella pluralità di azioni che attualmente figurano nel codice del processo amministrativo (che, pur nella loro varietà, reclamano nondimeno una pronunzia del giudice a spettanza stabilizzata in grado di circoscrivere puntualmente la eventuale riedizione del potere amministrativo discrezionale).

Intimamente connessa al tema centrale del volume è altresì la rimeditazione dell'oggetto della fase successiva alla conclusione del giudizio di cognizione, nella non infrequente ipotesi di mancato spontaneo adempimento della amministrazione al comando giudiziale. Il fatto è che, una volta che si ammetta che la sentenza amministrativa di accoglimento possa elevarsi ad un giudicato a spettanza stabilizzata, la fase successiva della ottemperanza può guadagnare (in contemplazione di una decisione ottemperanda contrassegnata in tesi da cogente puntualità) i connotati di una esecuzione forzata vera e propria (secondo gli auspici espressi, non da ora, fra i processualcivili, in particolare da Giovanni Verde) e così dismettere quel carattere misto che continua tuttora ad esibire (e che fatalmente deriva oggi dalla ben nota usuale incompletezza della sentenza amministrativa – e così dalla simmetrica efficacia oggettiva circoscritta che le spetta –, la quale non può non richiedere una attività di specificazione ad opera del giudice della ottemperanza di taglio sovente schiettamente cognitorio).

2. Scheletro e muscolatura del volume sono perfettamente messi a nudo nella prefazione al volume di Giorgio Pastori. Poco altro si può perciò aggiungere sul versante del processo amministrativo, se non sottolineare il pensiero chiaro e lo stile limpido dell'autore, la completezza delle informazioni e la ponderatezza nelle soluzioni, la sobrietà e misura nella argomentazione. L'equilibrio che pervade lo studio è riflesso nella stessa alternativa che vi è delineata quanto ai presupposti per conseguire il risultato al quale l'autore anela (un giudicato a spettanza stabilizzata): da un verso, il presupposto che vorremmo definire procedimentale (con la costruzione di quell'onere di preclusione procedimentale gravante sulla amministrazione al quale abbiamo accennato), dall'altro il presupposto che si potrebbe denominare processuale (con la enfaticizzazione dei poteri istruttori officiosi in capo al giudice).

La prudenza di Vaccari sul punto non si può che condividere perché evidentemente una cosa è agire – come pure egli mostra di preferire – sul piano

del *procedimento* amministrativo con il concetto dell'*onere* gravante sulla P.A. (in funzione della spendita, reale o fittizia, di tutti i fatti costitutivi alla base del potere pubblico da esercitare), altra e diversissima cosa è agire sul piano del *processo* – sulla sua delicatissima trama interna innervata (come l'autore non smette di segnalare) dal principio dispositivo – immaginando un utilizzo (diciamo così) più “energico” del *potere* del *giudice* in materia istruttoria (una materia per di più rimodulata estensivamente al punto da ricomprendersi l'utilizzo come strumento ordinario del c.d. *remand*). Agendo sul piano del procedimento, alla consumazione dei titoli costitutivi concorrenti del potere (pure tramite l'uso largo del c.d. preavviso di rigetto), si giustapporrebbe la libera (e responsabile) conformazione della domanda di parte (che rispecchia le «*scelte del ricorrente alla base del principio dispositivo*») e la conservazione del ruolo usuale del giudice. Inversamente, l'iniziativa processuale officiosa del giudice nel corso del giudizio amministrativo, mentre ne accentuerebbe i poteri, limiterebbe corrispondentemente la responsabilità della parte in dipendenza del “soccorso” istruttorio giudiziale. In ambito processuale, insomma, il dialogo «*dinamico*» con l'amministrazione (per porre in luce i profili rilevanti dell'azione amministrativa sui quali potrà innestarsi la forza preclusiva del giudicato) sarebbe affidato a meccanismi (anche innovativi) ai quali sovrintenderebbe il giudice. Ciò può forse spiegare la preferenza che l'autore lascia trasparire per l'altra soluzione (che denominammo) procedimentale, nella quale resta centrale il rilievo accordato alla iniziativa di parte (alla quale viceversa si giustappone, se non proprio sostituisce, il potere disimpegnato dal giudice nel processo per «*stabilizzare*» gli effetti della sentenza). In virtù della completezza del procedimento amministrativo (attinta attraverso la postulazione di quell'onere di cui si è detto in capo alla P.A.), il ricorrente sarebbe posto nella condizione (e così graverebbe su di lui la responsabilità esclusiva) di censurare nella sua interezza il potere discrezionale esercitato nei suoi confronti (ottenendo, in caso di esito positivo del ricorso, un giudicato amministrativo con effetto stabilizzante).

La carica problematica sottesa alla menzionata alternativa appare manifesta ed è denunciata anche dal punto di vista formale, con le note che sopravanzano in questa parte del lavoro il testo, con il rischio talora di alterare quella giusta proporzione tra le une e l'altro che si rintraccia nel resto del volume. Su un punto così rilevante, forse Vaccari avrebbe potuto esprimere una preferenza più netta e condurre un esame maggiormente analitico (in queste pagine, si direbbe, la linea prevale sul punto...), soprattutto per porre in risalto le conseguenze sulla complessiva struttura del processo dell'ampliamento dei poteri officiosi del giudice (comunque preminenti sulla iniziativa di parte anche nella prospettiva – suggerita oculatamente dall'autore – del superamento nel giudizio del divieto tratteggio di integrazione postuma della motivazione da parte della amministrazione). Ma è innegabile che, anche in questa parte della sua monografia, la linea disegnata dall'autore e il generale inquadramento dei temi sul tappeto, oltre a rivelarne la spiccata attitudine alla sintesi, appaiono assai utili per chi voglia ricercare un decisivo chiarimento sulle ragioni, se non sulle modalità, per consentire una estensione oggettiva del giudicato amministrativo a

garanzia del singolo che insorga contro l'esercizio del potere discrezionale e a presidio della sua legittima pretesa a non subirne la riedizione *post indicatum*.

3. Per lo studioso del processo civile i motivi di interesse del volume non si esauriscono nelle cose già segnalate. Il primo capitolo è tra l'altro interamente destinato alla trattazione della classica tematica dello «oggetto del giudicato nella teoria generale del processo». La dottrina del processo civile vi è esaminata con completezza e in maniera diligente, nelle sue svariate articolazioni (ad iniziare dai risultati attinti in tema di azioni costitutive). Si dà anche brevemente conto più avanti nel testo della vivacissima discussione avviata ultimamente intorno ai limiti oggettivi del giudicato civile al lume delle cosiddette sentenze gemelle della Cassazione del 2014, vere e proprie «sentenze-trattato» delle Sezioni Unite (che vorrebbero riannodarsi alla c.d. *Begründungstheorie* di Zeuner ed in effetti se ne distaccano sensibilmente). Alle numerose voci che hanno autorevolmente plaudito al nuovo indirizzo della Suprema Corte (e che vengono registrate nel testo), se ne contrappongono altre che, con varie sfumature, hanno espresso motivate riserve. In effetti, di contro alla logica (di libertà e responsabilità ad un tempo) sottesa al principio dispositivo, si indovina nelle «sentenze gemelle» la pretesa (ripresa in vario modo in altre sentenze di Cassazione, come per certi versi in quella ben nota del 2015 in tema di modificazione della domanda) a conseguire una decisione quanto più possibile esaustiva della controversia: una decisione “totale”, che regoli tutto quanto, senza lacune o smagliature, nella compiuta fiducia della sua unicità (una decisione alla *Bleak House*, ci è capitato di scrivere sul filo del paradosso ripensando al romanzo di Dickens e alla causa ereditaria «*Jarndyce and Jarndyce*» di fronte alla «*Court of Chancery*», divenuta interminabile – «*tormento, rovina e disperazione*» – perché il Giudice, anziché limitarsi a pronunciare sulle richieste delle parti, volle allargare di sua iniziativa la decisione ad altri e differenti temi decisorii). Ma il principio dispositivo (cardine del «giusto processo») consegna una idea opposta (l'idea per cui non interessa definire tutte le relazioni intercorrenti tra le parti, ma dirimere la concreta e particolare situazione da esse perimetrata siccome controversa). La scelta libera e volontaria della parte, sottesa a quel principio, disegna inevitabilmente uno scenario sfrangiato, improntato alla flessibilità, piegato al particolare anziché slargato alla situazione della vita nel suo complesso (quella situazione della vita che – nella prospettiva qui avvertita delle Sezioni Unite – finirebbe per inghiottire il processo civile di parti a tipo dispositivo e la sua logica di libera e personale modulazione dell'oggetto del giudizio e comunque per stravolgere la misurata strumentalità del processo rispetto al diritto sostanziale). Cosa ancora più rimarchevole, se per ottenere quella sentenza “totale” che tutto decide si arriva addirittura al punto (al punto «*estremo*», ammettiamolo schiettamente) di teorizzare il giudicato implicito (invisibile e a sorpresa) sulla non-nullità del contratto (come vorrebbero, in una certa ben nota situazione, le c.d. sentenze gemelle), si creano le condizioni per fare uscire dal proscenio del processo civile proprio la parte o – per riprendere le parole di Calamandrei (strenuo sostenitore di «*quel principio di iniziativa e di responsabilità che va sotto il nome di principio dispositivo*») – la «per-

sona». Va da sé, poi – a monte (quanto alla latitudine applicativa dell'art. 34 c.p.c.) –, che è tutt'altro che incontrovertibile che la pregiudizialità logica rappresenti una forma impropria di pregiudizialità che incorpori una mera cognizione preliminare solo intellettuale o istruttoria. La relazione che intercede tra i singoli effetti del rapporto contrattuale e il rapporto contrattuale fondamentale non è tale da cancellare l'autonomia degli uni rispetto all'altro, tanto che è del tutto fisiologico che quegli effetti e il rapporto dal quale promanano siano trasformati, per scelta di parte, ad oggetto di diversi processi o di un unico processo cumulativo (cioè con più «cause» distinte, suscettibili di essere decise con altrettante parti di sentenza). Ma la scelta esplicita di parte è essenziale e prescindere (come vogliono prescindere le Sezioni Unite con la azzardata teoria dell'implicito ritagliata sulla validità del contratto) non appare (a numerosi studiosi che meriterebbero di essere rammentati) condivisibile.

4. Su questo profilo rimane la differenza tra i due processi, amministrativo e civile. Quanto è praticabile nel primo (in vista di un giudicato stabilizzato) a garanzia del singolo che si confronti con l'inesauribile potere discrezionale della Autorità che lo sovrasta, non è detto che lo sia nel secondo, in un processo (tra eguali, cioè) «di parti a tipo dispositivo». Qui non serve il richiamo ai “nuovi” valori funzionali del processo (incentrati sul «rispetto della non illimitata risorsa-giustizia», imperniati sulla «concentrazione processuale», coordinati alla «corrispettività sostanziale», alla «stabilità» ed «armonizzazione» delle decisioni, ecc.). Si tratta di valori altrettanto vaghi che sforniti di un saldo puntello normativo qual è – dal lato opposto – quello che si rinviene alla base del principio dispositivo. Certo si comprende che – dinanzi alla tutto sommato recente entrata in vigore del c.d. codice del processo amministrativo, ai principi processuali che vi figurando, alla introduzione di azioni ulteriori rispetto a quella tradizionale di annullamento, ecc. – Vaccari si riferisca (già nel titolo del suo volume) sovente al «nuovo» diritto processuale amministrativo. Nulla di simile si potrebbe evidentemente affermare – dinanzi all'enorme peso di secoli di esperienza – per il processo civile. È vero che la Corte di cassazione recentemente (a far data dalle sentenze gemelle, passando per la successiva decisione del 2015 sulla modificazione della domanda) è solita richiamarsi a quei “nuovi” valori funzionali. Ma questa scelta, se ha trovato diffusi consensi (opportunamente inventariati nel volume), ha conosciuto non minori obiezioni fra gli studiosi del processo civile (che percepiscono, in vario modo e con differente intensità, il pericolo di una autentica «tirannia dei valori»). Rispetto ai «valori» sono comunque prevalenti i principi generali del processo contemplati dal codice di rito e assicurati dalle norme costituzionali (dal principio dispositivo al diritto di azione, ecc.). Se poi nel processo civile quei valori sono *ex abrupto*, senza il conforto di norme espresse e in maniera unilaterale, innalzati a principi processuali, quale premessa per ardite operazioni di bilanciamento, i rischi per la tutela giudiziale dei diritti non sono trascurabili. È a tutti presente il fatto che oggi il «*principlismo*» all'opera nella giurisprudenza della Cassazione civile comporta – con il declassamento delle regole processuali contrastanti con quei principi di “nuovo” conio (che in altra oc-

casione abbiamo voluto denominare principi «utilitaristici») – la retrocessione di altri epocali principi generali a una posizione di minore (se non proprio trascurabile) importanza. Ciò è rispecchiato anche nella complessa relazione oppositiva che intercede – per le ragioni dianzi sintetizzate – fra (eteronoma se non automatica) estensione oggettiva del giudicato civile e principio dispositivo. Ma la tendenza, come si diceva, è ben più ampia (chi non ricorda, ad esempio, la creazione *ex nihilo* del temibilissimo cosiddetto «principio di autosufficienza» nel ricorso per cassazione?). In altri contributi (e da ultimo nella *Rivista trimestrale di diritto pubblico* del 2020, in un lavoro dedicato a Fabio Merusi) abbiamo noi stessi motivato le ragioni di dissenso rispetto alla operazione solitaria della Suprema Corte di inserimento – nel “recinto” del giudizio civile – di “nuovi” principi «utilitaristici» (da quello di proporzionalità a quello di sinteticità, passando per quello che si riannoda al c.d. abuso del processo, ecc.) in grado di limitare le garanzie del contraddittorio, della difesa e della azione in giudizio (cioè delle irrinunciabili componenti del principio «eterno» del giusto processo). Crediamo più ampiamente che il compito dello studioso del processo sia di vigilare che nel *temenos* del giudizio civile non siano introdotti arbitrariamente dei principi nuovi – di carattere organizzativo e impronta utilitaristica – per far fronte, con soluzioni di emergenza, alla situazione di crisi nella quale ci troviamo. Questo beninteso non vuol dire che vi siano posizioni definitive e concetti intangibili. I concetti sono fabbricati per la conoscenza del diritto processuale, per consentirne una visione più profonda o meno incompiuta. Ma se si abbracciano i «valori funzionali» i fondamenti del processo, invece che chiariti, vengono oscurati dietro formule generiche e polivalenti, dalle quali potrebbe discendere pure una certa commistione fra nozioni distinte. Per dirne una, la «concentrazione» è adesso evocata da Vaccari (addirittura alla stregua di principio) per denotare l'esaurimento in sede processuale di ogni residuo spazio di discrezionalità amministrativa. Il civilista è invece abituato a pensare da lungo tempo che per «concentrazione» sia da intendere uno dei cinque profili (il più importante in effetti) in cui si suddivide la oralità chiovendiana, vale a dire la trattazione della causa in un unico periodo (dibattimento) da svolgersi in un'udienza o in poche udienze vicine. Cosa notevole, in una accezione non dissimile la «concentrazione» è richiamata anche di recente dallo stesso legislatore (nell'art. 54, co. 4, lettera b, n. 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, sulla base della quale è stato adottato il c.d. decreto sulla semplificazione dei riti, d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150).

5. Vaccari esamina meticolosamente le teorie in competizione – mettendo in evidenza le assunzioni soggiacenti, gli interessi in gioco, i rapporti fra parti giudice ed amministrazione – saggiandone la accettabilità e i disvelandone i limiti. Ragguardevole appare specialmente (nella prospettiva del processualcivilista) il secondo capitolo del volume dove vengono ripercorsi (avendo ben presenti i più rilevanti contributi apparsi negli anni ed in particolare quello di Marcello Clarich) genesi e sviluppo del dibattito sul giudicato amministrativo. Per la sua importanza, spicca la attenta e sottile rivisitazione compiuta dell'opera sul punto di Federico Cammeo, che può essere additato come esem-

plare anello di congiunzione fra i due processi, amministrativo e civile. Non è casuale che egli possedesse – come nota, non senza ragione, Vaccari – una «grande conoscenza» della «migliore dottrina» del processo civile. Il fatto è che Cammeo era parte, e parte rilevante, di tale dottrina. Soprattutto grazie a Franco Cipriani, anche agli studiosi del processo è adesso noto che – per dirla con Carnelutti – «quella lama di Damasco che è Federico Cammeo» ricoprì sin dal 1905 la cattedra di “Procedura civile e ordinamento giudiziario” dell’Università di Padova (che lasciò nell’ottobre del 1911 per passare all’Ateneo bolognese, dove continuò ad insegnare la stessa materia sino al 1915, quando riprese ad insegnare Diritto amministrativo). Fra «i grandi clinici del diritto» (e sono parole ancora una volta di Carnelutti), il “discepolo” di Lodovico Mortara fu anche componente della Sottocommissione C (quella per il codice di procedura civile e presieduta dal Maestro mantovano), una delle quattro in cui era articolata la Commissione reale per la riforma dei codici costituita con r.d. 3 giugno 1924. Non è inoltre inutile ricordare che alcuni anni fa sono state riproposte da Alberto Trabucchi le *Lezioni di procedura civile*, pubblicate da Cammeo, in edizione litografica, nel 1910. Fra l’altro Cammeo ha impresso il segno del suo talento di studioso e di maestro anche nello studio della Cassazione civile: non tanto e non solo allorché si pose ad investigare la estensione del vincolo mediato della decisione delle Sezioni Unite per il giudice di rinvio, ma soprattutto quando (e ci capitò di evidenziarlo nel volume del 2005 sulla *Cassazione civile giudice del merito*) teorizzò – oltre se non contro la legge vigente, sotto la ardita veste del «principio generale di procedura» – l’uso largo della pronunzia di cassazione *senza* rinvio. Infine, anche quando il suo multiforme ingegno si esercitò (come ha ricordato tra gli altri Nicola Picardi) nell’alta funzione consultiva per la elaborazione della legislazione vaticana, la attenzione di Cammeo per le tematiche processuali fu sempre notevole. Una conferma di quanto si va dicendo la si rinviene nel celebre volume del 1932 (frutto diretto di quella esperienza consultiva) su *L’ordinamento giuridico dello Stato della città del Vaticano* (nel quale – oltre che una sezione riservata allo «ordinamento giudiziario» – compaiono due sezioni dedicate alla legislazione di «procedura penale» e a quella di «procedura civile»).

Non intendiamo qui neppure avviare l’esame della teoria («proto-civilistica», la chiama efficacemente Vaccari) di Cammeo, un esame che esigerebbe, di volta in volta, di dire di più, e di dire altro. Vorremmo limitarci a segnalare la somiglianza – se si guarda all’essenziale e si pongono in secondo piano differenze esteriori e secondarie pure sussistenti – fra i caratteri della azione costitutiva di annullamento di Cammeo e gli elementi rilevanti della calamandreiana azione (costitutiva) di annullamento sottesa al ricorso per cassazione (ricostruito notoriamente in chiave di azione di impugnativa autonoma e distinta rispetto al processo nel quale si inserisce, in dipendenza del carattere di rimedio «straordinario» assegnatogli dalla legge del tempo). Basti qui sottolineare che, come per Cammeo in rapporto al provvedimento amministrativo impugnato, così per Calamandrei in relazione alla sentenza oggetto di ricorso per cassazione, vi sono tante (e diverse) azioni quanti sono i motivi di ricorso (indifferentemente *in iudicando* o *in procedendo*) prospettati dagli interessati, giacché la *causa petendi* della

azione di impugnativa sarebbe da ravvisare nello specifico motivo fatto valere e varierebbe al variare di questo. Per entrambi gli autori – e mutato quel che c'è da mutare nelle rispettive tesi (elaborate significativamente l'una a distanza di pochi anni dall'altra) –, la funzione disimpegnata dal Giudice che accogliesse l'impugnativa (ora il Consiglio di Stato ora la Cassazione) non poteva che esibire un carattere eminentemente negativo. Per Cammeo, l'annullamento giurisdizionale dell'atto amministrativo sulla base di un certo motivo non poteva precludere la riedizione del medesimo potere sulla base di un diverso titolo. Per Calamandrei, l'annullamento della sentenza oggetto di ricorso, pur quando pronunciato in seconda battuta dalle Sezioni Unite della Cassazione (e quindi vincolante *de iure ex art. 547, cpv., c.p.c. 1865*), non si sarebbe imposto al giudice di rinvio se non attraverso la (indiretta e non poco equivoca) via della c.d. preclusione. Ad accomunare le prestazioni intellettuali dei due Maestri vi è infine il fatto che le rispettive teorie, per quanto oggi in larga parte superate, continuano non solo ad essere ammirate nella comunità dei giuristi per la loro non comune sagacia e chiarezza, ma sono spesso riprese e, per così dire, aggiornate per riconciliarle con quadri normativi ed istituzionali mutati.

6. In conclusione, non si può non apprezzare che un giovane e valoroso studioso come Vaccari sottolinei energicamente, con piena ragione, il contributo determinante di Elio Fazzalari nella elaborazione di una «*teoria generale del processo*». Si può solo aggiungere che nella sua opera si rintraccia notoriamente – fra le altre cose – la dimostrazione decisiva (attraverso il riferimento alla struttura dialettica come a *ratio distinguendi*) della differenza tra procedimento e processo. Il secondo è una sottospecie del primo, è cioè un procedimento a struttura policentrica ed a svolgimento dialettico (cfr. adesso artt. 111 e 24 Cost. e 101 c.p.c.). Senz'altro il procedimento è uno schema concettuale che può essere impiegato per l'espletamento delle attività più diverse (e naturalmente per lo svolgimento delle attività amministrative). Ma le attività giurisdizionali richiedono qualcosa in più, e qualcosa di diverso: il processo, per l'appunto, con il tessuto connettivo che lo innerva (il contraddittorio nelle sue articolazioni). È grazie a Fazzalari, insomma, se oggi – rispondendo all'interrogativo che si pose Benvenuti in un celebre scritto del 1952 – possiamo sostenere che *non* vi può essere «*funzione giurisdizionale svolta nelle forme di un procedimento*».