

Premessa introduttiva 9

I.

La posizione dell'art. 6 CEDU nell'ordinamento italiano
e la sua portata sostanziale

1. Premessa: l'art. 6 CEDU e il diritto all'«equo processo» 15
2. La posizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella gerarchia delle fonti 25
3. Il diritto all'«equo processo» nelle controversie di interesse comunitario: il superamento della distinzione tra fonte CEDU e fonte comunitaria 31
4. L'applicabilità dell'art. 6 CEDU al procedimento amministrativo: l'autonomia della nozione di «tribunale» 36

II.

La nozione di «accusa penale» di cui all'art. 6 CEDU
e la sua estensione alle sanzioni amministrative

1. Premessa 47
2. La nozione autonoma di «accusa penale» nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo 48
3. La riconducibilità all'ambito penale anche delle sanzioni amministrative che non comportano una privazione della libertà personale, e, in specie, delle sanzioni pecuniarie 50
4. *Segue*: la riconducibilità all'ambito penale delle sanzioni amministrative di cui alla legge 14 novembre 1981, n. 689 56
5. L'applicazione dell'art. 6 CEDU ai procedimenti amministrativi sanzionatori: il caso delle autorità amministrative indipendenti in Francia 60
6. La prospettiva globale del procedimento sanzionatorio e la «*full jurisdiction*» come correttivo *ex post* 66
7. *Segue*: ancora sul concetto di «*full jurisdiction*» 70
8. L'«*hard core of criminal law*» e la questione dell'adattamento delle garanzie di cui all'art. 6 CEDU alle fattispecie sanzionatorie amministrative 73

III.

Sanzioni amministrative nell'ordinamento dell'Unione europea e garanzie dell'«equo processo» penale

1. Premessa	81
2. La natura “penale”, ai sensi dell'art. 6 CEDU, delle sanzioni <i>antitrust</i> inflitte dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali poste a tutela della concorrenza	83
3. Corte europea di Giustizia e fraintendimenti in ordine all'ambito sostanziale di applicazione dell'art. 6 CEDU	87
4. <i>Segue</i> : Corte europea di Giustizia e riconoscimento dell'ambito processuale di applicazione dell'art. 6 CEDU	91
5. Il sindacato della Corte europea di Giustizia in materia <i>antitrust</i> e la « <i>full jurisdiction</i> »	95

IV.

Art. 6 CEDU e sanzioni amministrative in Italia

1. Premessa	101
2. Penale e amministrativo nella visione tradizionale delle sanzioni amministrative accolta dalla dottrina giuspubblicistica italiana	102
3. Qualificazione “amministrativistica” delle sanzioni irrogate dalla pubblica amministrazione e Corte costituzionale	108
4. La Consulta e il riconoscimento della natura “penale”, ai sensi della CEDU, delle sanzioni amministrative di carattere punitivo	113
5. La rilevanza dell'art. 6 CEDU nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato	118
6. La legislazione italiana in tema di procedimento sanzionatorio sotto la lente dell'art. 6 CEDU: il problema della distinzione tra organo istruttorio e organo decisorio	123
7. <i>Segue</i> : la parità delle armi fra le parti nell'ottica dell'« <i>adversarial procedure</i> »	125
8. I procedimenti sanzionatori delle autorità amministrative indipendenti e l'art. 24 della legge n. 265 del 2005 sulla tutela del risparmio	130
9. <i>Segue</i> : l'attuazione regolamentare della legge n. 262 del 2005	134
10. Procedimento sanzionatorio e art. 21- <i>octies</i> della legge n. 241 del 1990: verso una ulteriore regressione nelle garanzie?	140
11. Una precisazione su natura paragiurisdizionale delle autorità amministrative indipendenti e prospettiva CEDU	145
12. Le sanzioni alternative di cui al codice del processo amministrativo e l'art. 6 CEDU	149
13. Il sindacato del giudice ordinario sui presupposti della fattispecie sanzionatoria: profili di debolezza	153
14. Il sindacato del giudice amministrativo sui profili di cd. discrezionalità tecnica dei provvedimenti sanzionatori	158
15. Conclusioni relative alle sanzioni amministrative	167

V.

La nozione di «diritti di carattere civile» di cui all'art. 6 CEDU
e la sua estensione al diritto amministrativo
sostanziale e processuale

1. Premessa	171
2. L'autonomia della nozione «diritti e obbligazioni di carattere civile»	172
3. L'applicabilità dell'art. 6 CEDU ai procedimenti amministrativi: il significato dell'espressione « <i>contestation-dispute</i> » e l'esclusione delle valutazioni scolastiche	178
4. <i>Segue</i> : ancora sul concetto di « <i>contestation-dispute</i> »	184
5. I procedimenti amministrativi riconducibili all'art. 6 CEDU sotto l'aspetto "civile": i procedimenti autorizzatori e concessori	186
6. <i>Segue</i> : i procedimenti ablatori reali e personali, nonché quelli riguardanti la comminazione di sanzioni disciplinari e reali	192
7. <i>Segue</i> : i procedimenti a evidenza pubblica e quelli di accesso ai pubblici uffici; i procedimenti di ammissione al godimento e di organizzazione di servizi pubblici	196
8. La progressiva estensione dei «diritti di carattere civile»: il venire meno della funzione selettiva del carattere della patrimonialità e la rilevanza autonoma del diritto alla non discriminazione	201
9. Pienezza delle garanzie procedurali <i>v.</i> compensazione <i>ex post</i> : un <i>continuum</i> tra procedimento e processo	203
10. Il concetto di « <i>full jurisdiction</i> » e il rifiuto dell'« <i>ipse dixit</i> » della pubblica amministrazione	207

VI.

L'esperienza comunitaria e italiana in tema di applicazione
dell'art. 6 CEDU all'attività amministrativa
determinativa di «diritti di carattere civile»

1. Premessa	215
2. L'attività amministrativa determinativa di «diritti di carattere civile» nella giurisprudenza dell'Unione europea: alcuni spunti in tema di canoni di effettività della tutela e di provvedimenti cautelari	218
3. L'esperienza italiana: la percezione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU alle fattispecie concernenti «diritti di carattere civile» nella giurisprudenza della Corte costituzionale	224
4. <i>Segue</i> : risarcimento del danno per eccessiva durata del processo e ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU nella giurisprudenza della Corte di Cassazione	227
5. <i>Segue</i> : il rilievo e l'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU nella giurisprudenza del Consiglio di Stato	233
6. L'applicabilità delle regole dell'«equo processo» ai procedimenti amministrativi disciplinati dalla legge n. 241 del 1990	237
7. La legge generale sul procedimento amministrativo in Italia e il grado di attuazione dell'«equo procedimento-processo»	243

8. Profili di necessaria evoluzione della legge n. 241 del 1990 nell'ottica dell'« <i>adversarial procedures</i> »: la disciplina della comunicazione di avvio del procedimento e dell'accesso agli atti	248
9. <i>Segue</i> : l'istruttoria procedimentale e le valutazioni tecniche complesse	255
10. <i>Segue</i> : la distinzione tra organo istruttorio e organo competente all'adozione del provvedimento finale	259
11. Il preavviso di rigetto di cui all'art. 10- <i>bis</i> della legge n. 241 del 1990; il valore essenziale delle garanzie procedimentali e la regola del raggiungimento dello scopo	262
12. Sindacato giurisdizionale e valutazioni tecniche dell'amministrazione: le tesi basate sulla difficile distinzione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa	267
13. <i>Segue</i> : le tesi fondate sulla netta distinzione tra valutazioni tecniche e discrezionalità amministrativa e le differenti soluzioni prospettate con riguardo alla sindacabilità delle prime in sede giurisdizionale	273
14. <i>Segue</i> : le tesi che individuano un fondamento costituzionale per la riserva di valutazione tecnica in capo all'amministrazione	277
15. Il trattamento giurisprudenziale delle valutazioni tecniche complesse: il sindacato del g.a. sulle vertenze in tema di infermità per causa di servizio e di imposizione di vincoli storico-artistici o ambientali	280
16. <i>Segue</i> : le vertenze in tema di concorsi pubblici, esami di Stato e appalti pubblici	284
17. Le sentenze del Consiglio di Stato che richiamano la giurisprudenza di Strasburgo relativa all'art. 6 CEDU: formule vecchie e "nuove" soluzioni	289
18. Il sindacato sulle valutazioni tecniche complesse: reimpostazione del problema alla luce dell'art. 6 CEDU	294
19. La sussistenza di una riserva costituzionale di potere discrezionale: considerazioni critiche	302
20. Il ridimensionamento dei confini della discrezionalità amministrativa alla luce dell'art. 6 CEDU	311
21. Il problema della tutela in forma specifica nella giustizia amministrativa tra azione di adempimento e giudizio di ottemperanza	316
22. Conclusioni relative all'attività amministrativa determinativa di «diritti di carattere civile»	323

Conclusioni generali 327

Indice dei nomi 331