

**Legge 11 febbraio 2005, n. 15**  
**modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241**

G.U. n. 42, 21 febbraio 2005



***1.0 - Sintesi generale***

Le modifiche appaiono finalizzate a

- ▶ migliorare l'efficienza della p.a.;
- ▶ esplicitare principi o normare istituti già esistenti e fondati finora su elaborazione giurisprudenziale e dottrinale;
- ▶ rafforzare la partecipazione al procedimento nel caso di procedimenti ad istanza di parte;
- ▶ velocizzare il ricorso avverso il silenzio della p.a., eliminando la necessità della previa diffida;
- ▶ uniformare la legge 241 al nuovo titolo V della Costituzione.

**1.1 Capo I - Principi generali  
dell'azione amministrativa**

**Rif: art. 1, c. 1bis**

Le innovazioni riguardano l'esplicitazione del principio di **trasparenza**, accanto a quello di pubblicità, nonché della conformità dell'azione amministrativa ai "**principi dell'ordinamento comunitario**". Tali principi valgono anche per i **soggetti privati** preposti all'esercizio di attività amministrative.

Di rilievo, e ovviamente tutta da verificarsi sul piano giurisdizionale, è l'introduzione del principio secondo il quale nell'adozione di atti di natura **non autoritativa**, la P.A. agisce **secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente**.

**1.2**

**Obbligo di concludere il  
procedimento con  
provvedimento espresso -  
silenzio della P.A.**

**Rif: art. 2**

Il comma 4 dell'art. 2 elimina la **necessità della preventiva diffida** all'amministrazione inadempiente sull'istanza del privato. Una volta decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio può essere proposto direttamente avanti il TAR.

E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

**1.3**

**Uso della telematica**

**Rif: art. 3-bis.**

Viene **incentivato l'uso della telematica** nei rapporti interni tra le diverse amministrazioni e tra queste ed i privati per migliorare l'efficienza delle p.a.

### ***2.1 Capo II - Responsabile del procedimento.***

**Rif: art. 6 ultimo comma**

**L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale se diverso dal responsabile del procedimento non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria** condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

### ***3.1 Capo III - Partecipazione al procedimento***

**Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento**

La comunicazione di avvio del procedimento deve indicare in aggiunta a quanto già richiesto:

**Rif: art. 8, comma 2, lett. c-bis) e c-ter)**

1. **la data entro la quale deve concludersi il procedimento;**
2. **i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;**
3. nei procedimenti ad iniziativa di parte, **la data di presentazione della relativa istanza.**

### **3.2**

**Procedimenti ad istanza di parte Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza**

**Viene normato l'istituto della partecipazione dei privati al procedimento amministrativo ad iniziativa di parte.**

L'istituto prevede

**Rif: art. 10-bis**

- ▶ la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza da parte del responsabile del procedimento o dell'autorità competente prima dell'adozione del provvedimento negativo (la comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento);

- ▶ che entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione gli istanti possano presentare osservazioni scritte;
- ▶ che la motivazione del provvedimento finale dia ragione del mancato accoglimento delle osservazioni.

Le disposizioni non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali.

### 3.3

#### **Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento**

Rif: art. 11, comma 4-bis

In tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, la stipulazione viene preceduta da una **determinazione dell'organo che "sarebbe competente" per l'adozione del provvedimento.**

## *4. Capo IV - Semplificazione dell'azione amministrativa*

### **4.1 Conferenza di servizi**

Rif: artt.14 e ss.

Le modifiche introdotte al funzionamento della conferenza di servizi

- ▶ rafforzano la **possibilità di decidere anche solo sulla base della prevalenza delle posizioni espresse dalle amministrazioni presenti** in conferenza;
- ▶ **sono finalizzate ad accrescere il tasso di efficacia di questo istituto;**
- ▶ fatta eccezione per qualche novità sostanziale, **hanno per la maggior parte natura procedurale e formale;**
- ▶ sono finalizzate ad una **puntuale disciplina dei ruoli e delle competenze delle autorità istituzionalmente competenti e coinvolte.**

**4.2**  
**art. 14**

Oltre ad apportare **modifiche di natura procedurale** alla precedente disciplina, per lo più inerenti a termini, l'articolo in commento prescrive

- ▶ la possibilità, quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati dalle altre amministrazioni, **di indire la conferenza di servizi se nel termine di trenta giorni dalla ricezione della relativa richiesta da parte dell'amministrazione competente per i suddetti atti di assenso, sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate;**
- ▶ in caso di concessione di lavori pubblici la possibilità che la conferenza sia **convocata dal concessionario**, salvo consenso del concedente (spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto);
- ▶ **l'utilizzo degli strumenti informatici.**

**4.3**  
**art. 14-bis**

Nel caso di **conferenza di servizi preliminare** viene

- ▶ normata la possibilità di convocazione della stessa per **progetti di insediamenti produttivi di beni e servizi**, su richiesta motivata dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità;
- ▶ **normato il caso di dissenso espresso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità**, con riferimento alle opere interregionali: in particolare esso è sottoposto alla disciplina dell'art. 14-quater c. 3.

**4.4**  
**art. 14-ter**

In materia di svolgimento dei lavori

- ▶ vengono apportate **modifiche di carattere procedurale** (per lo più termini);

- ▶ è disposta, nel caso in cui sia richiesta la VIA, la sospensione del termine per l'adozione della decisione conclusiva per un massimo di novanta giorni fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale;
- ▶ viene confermato e riformulato senza novità sostanziali, che all'esito della conferenza e, in ogni caso, scaduto il termine per l'adozione della decisione conclusiva, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento
  - ▶ valutate le specifiche risultanze della conferenza;
  - ▶ tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

#### **4.5 art. 14-quater**

Modifiche **finalizzate a superare il dissenso** nella conferenza di servizi.

All'articolo in commento

- ▶ sono apportate per lo più modifiche di natura formale;
- ▶ viene ridefinita la disciplina applicabile nel caso in cui il motivato dissenso venga espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione.

#### **4.6 art. 14-quinquies**

Viene introdotto un nuovo articolo sulla **conferenza di servizi in materia di finanza di progetto**.

#### ***4.bis Capo IV bis - Efficacia ed invalidità del***

*provvedimento  
amministrativo. Revoca e  
recesso.*

**Rif: art. 21-bis / 21-nonies**

Vengono **normati aspetti fondamentali dell'azione autoritativa della p.a.**, la disciplina dei quali si è fondata finora sull'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Il nuovo capo disciplina

- efficacia del provvedimento e vicende relative;
- esecutorietà del provvedimento;
- esecutività del provvedimento;
- autotutela;
- recesso unilaterale dai contratti della Pubblica Amministrazione;
- nullità e annullabilità del provvedimento.

**4bis.1  
art. 21-bis**

## **1. EFFICACIA**

### **1.1 Viene normata l'efficacia dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati.**

#### **A) Principi comuni**

Acquistano efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione.

La comunicazione

- ▶ può avvenire con le forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal c.p.c.;
- ▶ può avvenire mediante forme di pubblicità, quando quella personale è troppo gravosa.

#### **B) Provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati non aventi carattere sanzionatorio**

Possono contenere motivata clausola di immediata efficacia.

#### **C) Provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente**

Sono immediatamente efficaci.

## **1.2 REVOCA E SOSPENSIONE**

### **REVISIONE**

*Principi fino ad ora applicati*

*Secondo i principi generali elaborati finora dalla dottrina e dalla giurisprudenza, i procedimenti di revisione possono determinare*

- ▶ *sospensione,*
  - ▶ *proroga,*
  - ▶ *revoca*
- del provvedimento.*

*La sospensione*

- ▶ *può operare per un periodo limitato e determinato o determinabile;*
- ▶ *è ascrivibile ad esigenze cautelari;*
- ▶ *è disposta per ragioni di interesse pubblico.*

*La revoca*

- ▶ *opera ex nunc;*
- ▶ *è disposta per ragioni di interesse pubblico;*
- ▶ *può disporsi per*
  - ▶ *mutamento della situazione di fatto;*
  - ▶ *sopravvenuta diversa valutazione degli interessi.*

**art. 21-quater c. 2**

La nuova legge 241 norma espressamente la

**A) sospensione dell'efficacia o dell'esecuzione del provvedimento.**

L'efficacia o l'esecuzione del provvedimento può essere

sospesa

- ▶ per gravi ragioni;
- ▶ per il tempo strettamente necessario;
- ▶ dallo stesso organo che ha emanato il provvedimento o da altro organo previsto dalla legge.

Il termine della sospensione

- ▶ è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone,
- ▶ può essere prorogato o differito una sola volta,
- ▶ può essere ridotto per sopravvenute esigenze.

#### **art. 21-quinquies**

**B) revoca del provvedimento**

Il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge

- ▶ per sopravvenuti motivi di interesse pubblico,
- ▶ nel caso di mutamento della situazione di fatto,
- ▶ nel caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico.

La revoca determina

- ▶ l'inidoneità del provvedimento a produrre ulteriori effetti;
- ▶ l'obbligo dell'amministrazione di provvedere all'indennizzo dei soggetti che abbiano subito pregiudizio dalla revoca.

Le controversie sulla determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

#### **4bis.2 art. 21-ter**

### **2. ESECUTORIETÀ'**

L'esecutorietà è l'attitudine di un provvedimento ad essere

attuato coattivamente.

**E' introdotta una norma generale fondante l'esecuzione amministrativa.**

**4bis.3**  
**art. 21-quater c. 1**

### **3. EFFICACIA ED ESECUTIVITÀ'**

I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo diversa disposizione di legge o del provvedimento medesimo.

**4bis.4**

### **4. AUTOTUTELA**

#### **RIESAME**

*Principi fino ad ora applicati*

*Il potere di riesame è manifestazione*

- ▶ *del potere di provvedere in forza dell'imperatività che connota l'agire dell'Amministrazione;*
- ▶ *dell'inesauribilità del potere stesso che abitualmente sopravvive al singolo atto di esercizio.*

*Il procedimento di riesame può concludersi con*

- ▶ *convalida,*
  - ▶ *conferma,*
  - ▶ *annullamento*
- del provvedimento.*

*L'Amministrazione verifica che un provvedimento sia censurabile sul piano della **legittimità** o dell'**opportunità***

- ▶ *quando sussista un interesse pubblico,*
- ▶ *entro un ragionevole termine dall'adozione del provvedimento.*

Il capo in commento norma espressamente

A) l'**annullamento d'ufficio** del provvedimento.

**art. 21-nonies**

Il provvedimento amministrativo illegittimo **ai sensi dell'art. 21-octies** (ovvero eccesso di potere, violazione di legge, incompetenza) può essere annullato d'ufficio dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge

- ▶ quando sussista un interesse pubblico,
- ▶ entro un ragionevole termine,
- ▶ tenendo conto degli interessi dei destinatari e controinteressati.

B) la **convalida** del provvedimento.

**art. 21-nonies c. 2**

Il provvedimento annullabile può essere convalidato

- ▶ per ragioni di interesse pubblico,
- ▶ entro un ragionevole termine.

## **5. CONTRATTI DELLA P.A.: RECESSO**

**4bis.5**  
**art. 21-sexies**

Il **recesso unilaterale** è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

## **6. NULLITÀ' E ANNULLABILITÀ DEL PROVVEDIMENTO**

**4bis.6**  
**art. 21-septies**

### **NULLITÀ'**

Il provvedimento amministrativo è nullo

- ▶ per mancanza degli elementi essenziali,
- ▶ per difetto assoluto di attribuzione,
- ▶ per **violazione o elusione di giudicato**,
- ▶ negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

**Le questioni inerenti la nullità per violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.**

**4bis.6.1  
art. 21-octies**

**ANNULLABILITÀ**

Il provvedimento è annullabile per

- ▶ violazione di legge,
- ▶ eccesso di potere,
- ▶ incompetenza.

Il provvedimento amministrativo **non è annullabile**

**a) se adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora**

- ▶ **lo stesso abbia natura vincolata e**
- ▶ **sia palese che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato;**

**b) comunque, per mancata comunicazione di avvio del procedimento, qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.**

Viene normata, in sintesi, la regola tradizionale del c.d. "raggiungimento dello scopo" e la regola giurisprudenziale della negazione dell'interesse a ricorrere, ove il ricorrente non possa attendersi una decisione diversa da quella adottata.

**5 Capo V - Accesso ai  
documenti amministrativi**

**Rif. Artt. 22/25**

**Vengono**

- ▶ **introdotte una serie di definizioni delle quali si avvertiva la necessità anche in passato;**
- ▶ **accolte alcune indicazioni del Garante della privacy al fine di contemperare la disciplina del diritto di accesso con la protezione dei dati personali.**

Qualche dubbio resta sulla natura meramente formale o sostanziale delle modifiche, anche se è plausibile che, come ha rilevato la prima Commissione permanente al Senato, le novità non siano altro che un mero adattamento formale della disciplina, senza che possa derivare alcun effetto limitativo del diritto accesso.

**5.1  
art. 22**

**Definizioni e principi in materia di accesso**

La **norma non apporta modifiche di sostanza** a quanto già elaborato in giurisprudenza sulla base della precedente disciplina e a quanto già previsto nella ‘vecchia’ 241 **in tema di definizioni** quali “interessato”, “controinteressato”, “documento amministrativo” e “pubblica amministrazione.

Da segnalare

- ▶ l’esplicitazione della natura di principio generale dell’attività amministrativa del diritto di accesso,
  - ▶ finalizzato ad assicurare la partecipazione, l’imparzialità e la trasparenza;
  - ▶ attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai

sensi dell'art. 117 Cost., restando ferme le potestà regionali e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze di garantire livelli ulteriori di tutela;

- ▶ l'inserimento del principio di leale cooperazione istituzionale nell'acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici, salvo quanto previsto dall'art. 43 c. 2 del t.u. sulla documentazione amministrativa;
- ▶ l'indicazione della possibilità di esercitare il diritto di accesso solo fino a quando la p.a. ha l'obbligo di detenere i documenti ai quali si chiede di accedere.

## 5.2

### artt. 22, comma 4, e 24

#### Esclusioni dal diritto di accesso

**La legge riformula senza differenze di sostanza il precedente regime di esclusioni, estendendo altresì l'esclusione del diritto di accesso**

- ▶ ai procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi;
- ▶ ai documenti riguardanti l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato;
- ▶ ad istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle p.a.;
- ▶ alle informazioni in possesso della p.a. che non abbiano la forma di quello che la legge definisce "documento amministrativo", salvo quanto previsto dal t.u. della privacy in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

In particolare

- ▶ deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici;
- ▶ devono rispettarsi i limiti previsti dall'art. 60 t.u. della privacy nel caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale (ovvero il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile).

**5.3**  
**art. 25**

**Ricorso avverso il diniego del diritto di accesso**

Vengono introdotte **modifiche alla procedura per i ricorsi nel caso di diniego o di differimento dell'accesso.**

In particolare

- ▶ sono trasposte nell'articolo 25 della legge n. 241/1990:
  - ▶ la possibilità per le parti di stare in giudizio personalmente senza l'ausilio di un difensore, già prevista dall'art. 4, comma 3 della legge 205/2000;
  - ▶ la possibilità di proporre il ricorso in pendenza di altro ricorso giurisdizionale amministrativo attraverso istanza al presidente del TAR che decide con ordinanza istruttoria in camera di consiglio, come già stabilito dall'articolo 1 della legge 205/2000, a modifica dell'art. 21, comma 1, della legge n. 1034/1971;
- ▶ è introdotta a fianco della competenza giurisdizionale del TAR e alla competenza del difensore civico, anche la competenza della

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, con l'eventuale collaborazione del Garante della privacy nel caso di accesso negato o differito per motivi inerenti la tutela della riservatezza dei dati personali di terzi.

L'interessato può rispetto agli atti di amministrazioni

- ▶ statali, centrali o periferiche dello Stato ricorrere al **TAR** ovvero alla **Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi**;
- ▶ comunali, provinciali e regionali ricorrere al **TAR** o al **difensore civico competente**.

**5.4**  
**art. 27**

Vengono riformulate le funzioni e le competenze della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

**6 Capo VI - Ambito di  
applicazione della legge**

E' **riscritto l'articolo 29 alla luce del nuovo titolo V della Costituzione.**

Le disposizioni della presente legge si applicano

- ▶ ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito
  - ▶ delle **amministrazioni statali**;
  - ▶ degli **enti pubblici nazionali**;
- ▶ per quanto stabilito in tema di **giustizia amministrativa a tutte le amministrazioni pubbliche**.

Le **Regioni e gli enti locali**, nell'ambito delle rispettive competenze, **regolano le materie disciplinate dalla presente legge** nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla stessa 241.

**Nota art. 22 legge 11  
febbraio n. 15**

Fino alla data di entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'art. 29 c. 2 della legge 241/1990, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti.

In mancanza, si applicano le disposizioni della legge n. 241 *come modificata* dalla nuova legge.

## **Avvertenze**

Il d.l. **14 marzo 2005, n. 35** (in *G.U.* n. 62 del 16 marzo 2005 - in vigore dal 17 marzo 2005) - **Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale** - ha sostituito l'art. 19, il cui nuovo testo è il seguente

### **Art. 19. Dichiarazione di inizio attività.**

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

1. 2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza

delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.

4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.».