

A_{12}

48

Emanuele Odorisio

**L'arbitrato
nelle controversie
in materia di lavori pubblici**

I. PROFILI SISTEMATICI



Copyright © MMIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 a/b
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 88-7999-768-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2004

INDICE-SOMMARIO

CAPITOLO PRIMO
LE ORIGINI DELL'ISTITUTO

1.	I precedenti storici della disciplina prevista negli stati italiani preunitari in merito alla risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche: il contenzioso amministrativo francese e quello del Regno d'Italia e del Regno di Napoli	pag.	1
2.	La disciplina della risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche negli stati italiani preunitari	»	8
3.	L'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo e l'art. 349 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. F	»	27
4.	La facoltà di prestabilire nei capitoli di appalto la devoluzione ad arbitri delle controversie tra l'amministrazione e gli appaltatori (art. 349, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F) nell'ambito della scelta abolitiva del sistema del contenzioso amministrativo (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E): i presupposti ideologici della abolizione del contenzioso.....	»	37
5.	<i>Segue:</i> il dibattito relativo all'art. 9 del progetto Peruzzi di abolizione del contenzioso	»	45
6.	La prima esperienza postabolitiva ed il capitolato generale delle opere pubbliche del 1870	»	50
7.	Le proposte di riforma ed il parere del Consiglio di Stato del 1° agosto 1881	»	58
8.	Le modifiche introdotte nel capitolato del 1870 con il d.m. 14 giugno 1889	»	64
9.	Il capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici approvato con d.m. del 28 maggio 1895.....	»	67
10.	Le prime valutazioni sul sistema di risoluzione arbitrale delle controversie previsto dal capitolato del 1895: la commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese per i lavori per la costruzione del palazzo di giustizia di Roma ed il parere di Mortara	»	73

CAPITOLO SECONDO
DAL CAPITOLATO DEL 1895
ALLA LEGGE MERLONI-TER

1. Il sistema di risoluzione delle controversie previsto dal capitolato del 1895 di fronte alla dottrina ed alla giurisprudenza: il collegio arbitrale quale giurisdizione speciale o quale collegio arbitrale obbligatorio	pag.	85
2. <i>Segue</i> : l'arbitrato previsto dal capitolato quale arbitrato volontario	»	105
3. Il nuovo capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici (d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063): la risoluzione delle controversie mediante arbitrato ed il sistema della c.d. «declinatoria»	»	109
4. Le modifiche apportate al meccanismo della declinatoria dall'art. 16, della legge 10 dicembre 1981, n. 741 e la sentenza della Corte costituzionale 9 maggio 1996, n. 152.....	»	120
5. La legge quadro in materia di lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109) - c.d. legge Merloni - e le modifiche di cui al d.l. 3 aprile 1995, n. 101, convertito con legge 2 giugno 1995, n. 216 - c.d. legge Merloni <i>bis</i>	»	134
6. Il definitivo assetto della disciplina dell'arbitrato secondo la legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. legge Merloni <i>ter</i>).....	»	145
7. Osservazioni di sintesi.....	»	156

CAPITOLO TERZO
ARBITRATO, GIURISDIZIONE E COSTITUZIONE

1. Premessa.....	pag.	163
2. Arbitrato e sistema ordinario.....	»	164
3. Arbitrato e sistema costituzionale: l'arbitrato nello Statuto albertino e nei lavori preparatori della Costituzione.....	»	200
4. <i>Segue</i> : la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 1963 e l'attuale stato della questione in dottrina.....	»	208

CAPITOLO QUARTO
ARBITRATO E VOLONTÀ DELLE PARTI

1. Arbitrato obbligatorio e giurisdizioni speciali: impostazione del problema.....	pag.	223
2. <i>Segue</i> : soluzione del problema alla luce delle attuali posizioni di dottrina e giurisprudenza in ordine alla collocazione sistematica dell'arbitrato.....	»	228
3. Arbitrato obbligatorio e Costituzione	»	236
4. Critica delle tesi minoritarie che sostengono la legittimità costituzionale dell'arbitrato obbligatorio	»	243
5. Varietà dei casi di arbitrato obbligatorio.....	»	248
6. La trasformabilità dell'arbitrato obbligatorio in volontario	»	253
7. L'arbitrato obbligatorio di fatto.....	»	255
8. Arbitrato obbligatorio e mancanza dei requisiti formali dell'accordo compromissorio	»	258
9. Arbitrato obbligatorio e giudizio incidentale di costituzionalità: il giudice <i>a quo</i>	»	260
10. <i>Segue</i> : la tipologia di pronunce adottabili dalla Corte costituzionale.....	»	261
11. Il c.d. diritto costituzionale all'arbitrato.....	»	265
12. Il c.d. arbitrato obbligatoriamente amministrato e le altre limitazioni normative alla volontà delle parti rispetto alla disciplina ordinaria di cui agli artt. 806 e ss. c.p.c.....	»	274

CAPITOLO QUINTO
L'ATTUALE DISCIPLINA DELL'ARBITRATO NELLE
CONTROVERSIE RELATIVE ALL'ESECUZIONE
DEI CONTRATTI IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI
ED ALLA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

1. La volontarietà dell'arbitrato previsto dall'art. 32 della legge 11 febbraio 1994, n. 109.....	pag.	285
2. L'«effettiva» volontarietà dell'arbitrato ed il tramonto dell'istituto della declinatoria.....	»	289
3. La legittimità costituzionale dell'arbitrato obbligatoriamente amministrato dalla camera arbitrale per i lavori pubblici	»	297
4. I limiti costituzionali alla facoltà del legislatore di conferire poteri regolamentari all'esecutivo: riserva di legge e principio di legalità	»	306

IV

5. La legittimità del conferimento dei poteri regolamentari disposto dall'art. 32, commi 2 e 3.....	»	312
6. La parziale dichiarazione di illegittimità dell'art. 150 del regolamento di attuazione da parte del Consiglio di Stato.....	»	317
7. Le conseguenze della parziale illegittimità dell'art. 150 del regolamento di attuazione.....	»	322
8. La legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, della legge 18 novembre 1998, n. 415 così come modificato dall'art. 7 legge 1° agosto 2002, n. 166.....	»	324
9. L'arbitrato disciplinato dal capitolato generale delle opere pubbliche del 1962, così come modificato dalla legge n. 741 del 1981, successivamente all'intervento della sentenza n. 152 della Corte costituzionale.....	»	328
10. L'arbitrato nelle controversie per la realizzazione delle infrastrutture (d.lgs 20 agosto 2002, n. 190).....	»	332

CAPITOLO PRIMO

LE ORIGINI DELL'ISTITUTO

SOMMARIO: 1. I precedenti storici della disciplina prevista negli stati italiani preunitari in merito alla risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche: il contenzioso amministrativo francese e quello del Regno d'Italia e del Regno di Napoli. - 2. La disciplina della risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche negli stati italiani preunitari. - 3. L'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo e l'art. 349 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. F. - 4. La facoltà di prestabilire nei capitoli di appalto la devoluzione ad arbitri delle controversie tra l'amministrazione e gli appaltatori (art. 349, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F) nell'ambito della scelta abolitiva del sistema del contenzioso amministrativo (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E): i presupposti ideologici della abolizione del contenzioso. - 5. *Segue*: il dibattito relativo all'art. 9 del progetto Peruzzi di abolizione del contenzioso. - 6. La prima esperienza postabolitiva ed il capitolato generale delle opere pubbliche del 1870. - 7. Le proposte di riforma ed il parere del Consiglio di Stato del 1° agosto 1881. - 8. Le modifiche introdotte nel capitolato del 1870 con il d.m. 14 giugno 1889. - 9. Il capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici approvato con d.m. del 28 maggio 1895. - 10. Le prime valutazioni sul sistema di risoluzione arbitrale delle controversie previsto dal capitolato del 1895: la commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese per i lavori per la costruzione del palazzo di giustizia di Roma ed il parere di Mortara.

1. I precedenti storici della disciplina prevista negli stati italiani preunitari in merito alla risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche: il contenzioso amministrativo francese e quello del Regno d'Italia e del Regno di Napoli.

La risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche era disciplinata negli stati italiani preunitari in vario modo. La

classificazione dei diversi ordinamenti può essere effettuata utilizzando come criterio quello della presenza o meno in ciascuno di essi di un sistema di contenzioso amministrativo.

Per tale si intende quel sistema in cui di regola le controversie con la pubblica amministrazione sono decise da organi amministrativi distinti da quelli della amministrazione attiva, denominati appunto quali organi di amministrazione contenziosa.

Il contenzioso amministrativo ha origine nella Francia napoleonica¹ ed è il frutto della combinazione di due principi, quello della divisione dei poteri e quello che può riassumersi nella massima secondo la quale «*l'administration est le fait d'un seul; le jugement, celui de plusieurs*»². In forza del primo, poichè «*juger l'administration est encore administrer*»³, l'autorità giudiziaria non deve intromettersi nell'attività del potere esecutivo, sicchè le controversie con la pubblica amministrazione devono essere decise dalla stessa autorità amministrativa. In forza del secondo, tuttavia, la decisione delle controversie deve essere affidata ad organi collegiali diversi da quelli che svolgono funzioni di amministrazione attiva⁴.

¹ Gli studiosi della storia della giustizia amministrativa hanno tuttavia posto in evidenza come le radici della stessa affondino nell'ordinamento dell'antico regime e negli istituti degli Intendenti e del Consiglio del Re. Tra le principali attribuzioni contenziose degli Intendenti figuravano quelle relative ai lavori pubblici. Cfr. AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, Milano, 1990, 7 ss., 9 nota 18.

² La frase, contenuta nella relazione di Roederer alla legge francese del 28 piovoso a. VIII (17 febbraio 1800), è riportata da AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 30. Cfr. anche PENE VIDARI G.S., *Giustizia amministrativa (storia)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, 502 ss., 504; RANELLETTI O., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, Milano, 1937, 285; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, Roma, 1979, 8.

³ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 18.

⁴ Mentre il principio della divisione dei poteri fu fin dall'inizio caratteristico della rivoluzione, l'esigenza di distinguere tra amministrazione attiva ed amministrazione contenziosa emerse solo in un secondo momento. Ed infatti prima della legge del 28 piovoso a. VIII il contenzioso era deciso dagli stessi

Questi principi furono attuati nella legge francese sul contenzioso amministrativo del 28 piovoso a. VIII (17 febbraio 1800), la quale stabilì ad ogni livello territoriale un'autorità monocratica, il prefetto, che doveva amministrare, ed un'altra collegiale, il consiglio di prefettura, che doveva invece giudicare⁵. Successivamente, con decreto 11 giugno 1806, il sistema venne integrato con la previsione della competenza del Consiglio di Stato in grado di appello avverso le decisioni dei consigli di prefettura⁶, e con il conferimento, sempre al Consiglio di Stato, del compito di dirimere i conflitti di attribuzione tra autorità giudiziaria e giudici

organi della amministrazione attiva. Cfr. AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 12 ss., 27 ss.

⁵ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 31; BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia*, Torino, 1865, 59 ss.; BORSI U., *La giustizia amministrativa*⁶, Padova, 1938, 102; CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, Torino, 1884, 93; GHISALBERTI C., *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, in *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, 1963, 39 ss., 46 ss.; LUÈ G., *Giustizia amministrativa*, in *Enc. giur. it.*, VII, 2, Milano, 1935, 19 ss., 22; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*³, Bologna, 1983, 55; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, in *Dig. it.*, VIII, 2, Torino, 1895-1898, 849 ss., 869; PENE VIDARI G.S., *Giustizia amministrativa (storia)*, cit., 504; RANELLETTI O., *Contenzioso amministrativo*, *Nuovo Dig. it.*, III, Torino, 1940, 1056 ss., 1057; ID., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, Milano, 1937, 285; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904, 104; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 9 ss.; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, Milano, 1958, 12.

⁶ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 40; BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia*, cit., 59 ss.; BORSI U., *La giustizia amministrativa*⁶, cit., 102; CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, cit., 99 s.; LUÈ G., *Giustizia amministrativa*, cit., 22; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*³, cit., 55; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, cit., 869; PENE VIDARI G.S., *Giustizia amministrativa (storia)*, cit., 504; RANELLETTI O., *Contenzioso amministrativo*, cit., 1057; ID., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, cit., 285; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 105; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 9; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 12.

del contenzioso⁷. Mentre le decisioni dei consigli di prefettura erano immediatamente esecutive, al pari di quelle dei giudici ordinari, quelle del Consiglio di Stato necessitavano di un decreto di approvazione del Capo dello Stato⁸.

La competenza dei tribunali del contenzioso era determinata con il criterio della enumerazione delle materie⁹. In particolare l'art. 4 della legge 28 piovoso attribuiva ad essi la cognizione di molte controversie in materia di lavori pubblici¹⁰, stabilendo infatti che «*le conseil de préfecture prononcera [...] sur les difficultés qui purraient s'élever entre les entrepreneurs des travaux publics et*

⁷ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 40; CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, cit., 107 ss.; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 105; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 9; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 12.

⁸ LUÈ G., *Giustizia amministrativa*, cit., 22; RANELLETTI O., *Contenzioso amministrativo*, cit., 1057; ID., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, cit., 285; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 106; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 9; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 12.

⁹ I poteri dei tribunali del contenzioso francese non erano peraltro sempre gli stessi, atteso che, seguendo una diffusa classificazione dottrinale, a seconda della materia poteva distinguersi un contenzioso di piena giurisdizione, un contenzioso di annullamento, un contenzioso di interpretazione ed infine un contenzioso di repressione. Cfr. BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 593; BORSI U., *La giustizia amministrativa*⁶, cit., 102 ss.; MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*⁴, Milano, s.d., I, 45 ss. nota 1; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*³, cit., 61 ss.; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, cit., 869 ss.; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 140 ss.; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 10 ss.; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 13 ss.

¹⁰ CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, cit., 99; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, cit., 869; RANELLETTI O., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, cit., 285; SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., 106; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 10; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 13.

l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des tortes et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration»¹¹. Non si deve tuttavia credere che in tali materie i tribunali del contenzioso fossero competenti per qualsiasi controversia. La dottrina e la giurisprudenza ritenevano infatti che residuasse pur sempre uno spazio per i semplici ricorsi in via graziosa all'autorità di amministrazione attiva e per le azioni innanzi ai giudici ordinari¹². La distinzione tra le rispettive sfere di competenza era tuttavia alquanto incerta ed affidata a criteri non uniformi, spesso oggetto di vivaci dibattiti in dottrina come in giurisprudenza¹³.

La grande influenza che, com'è noto, l'ordinamento giuridico francese esercitò su quelli dell'Italia napoleonica si manifestò anche nel campo del contenzioso amministrativo. La legislazione francese trovò diretta applicazione nei territori annessi all'impero, come ad esempio il Piemonte, la Liguria, la Toscana ed il Lazio¹⁴, e costituì il modello cui si ispirarono gli stati italiani che, seppure formalmente indipendenti, subivano l'influenza politica della Francia, come il Regno d'Italia e quello di Napoli.

¹¹ Il testo dell'articolo può leggersi in AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 34.

¹² BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia*, cit., 59 ss.; CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, cit., 95 ss.; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, cit., 868 ss.; RANELLETTI O., *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*⁵, cit., 287; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 10; ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*⁸, II, cit., 13 ss.

¹³ BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia*, cit., 59 ss.; BORSI U., *La giustizia amministrativa*⁶, cit., 103 ss.; BRUNIALTI A., *I diritti dei cittadini e la giustizia amministrativa in Italia*, Torino, 1902, XIII; CARDON R., *La giustizia e l'amministrazione*, cit., 96 ss.; ORLANDO V.E., *Contenzioso amministrativo*, cit., 869; STIPO M., *Le origini del riparto di giurisdizione verso la p.a. e la doppia tutela*, I, cit., 15 ss.

¹⁴ GHISALBERTI C., *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, cit., 39 ss., 48 ss.

Nel primo¹⁵, con decreto dell'8 giugno 1805, furono istituiti i consigli di intendenza¹⁶ tra le cui competenze, individuate dall'art. 9, che riproduceva quasi letteralmente l'art. 4 della legge del 28 piovoso, figurava, ai sensi dei commi 2 e 3, quella di pronunciare «sulle difficoltà, che insorgessero fra l'amministrazione e gli appaltatori delle pubbliche opere in fatto d'esecuzione de' loro contratti» e «sui ricorsi dei particolari, che reclamassero contro i danni, che loro venissero dagli appaltatori»¹⁷. Ai sensi dell'art. 29 n. 4 del terzo statuto costituzionale del 5 giugno 1805, avverso le decisioni dei consigli di intendenza era concesso appello al Consiglio di Stato, precedentemente istituito con decreto del 9 maggio 1805¹⁸.

Fedele al modello francese si mostrò anche il legislatore del Regno di Napoli¹⁹, il quale con legge dell'8 agosto 1806 istituì i

¹⁵ Per la situazione esistente durante il periodo delle repubbliche cisalpine (1797-1802) e di quella italiana (1802-1805) v. AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 7 ss., 47 ss.

¹⁶ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 85 ss.; GHISALBERTI C., *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, cit., 57 ss.

¹⁷ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 90 nota 23. Dallo studio delle decisioni dei consigli di intendenza è emerso che la parte più rilevante della loro attività era proprio dedicata alla risoluzione delle controversie di cui al comma 2 dell'art. 9. Le controversie più frequenti erano quelle per il pagamento delle opere già eseguite, per conseguire lo scioglimento del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta, per chiedere ulteriori compensi, per avere una chiarificazione giuridica delle clausole negoziali, per ottenere la esecuzione completa dei lavori, per far diffidare l'appaltatore a proseguire le opere interrotte o per imporgli la costruzione di quelle mancanti. Cfr. AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 196.

¹⁸ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 100 ss.

¹⁹ Come è stato segnalato in dottrina, non erano mancati, prima dell'avvento dei francesi, degli istituti seppur rudimentali di giustizia amministrativa presso la Real Camera della Sommaria, per i domini al di qua del Faro, e presso il Tribunale del regio patrimonio, per i domini di là del Faro. Cfr. BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia o l'amministrazione e la giustizia*, cit., 74 s.; GHISALBERTI C., *Per la storia del contenzioso amministrativo nel regno meridionale*, in *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, cit., 67 ss.; LANDI G., *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, II,

consigli di intendenza e con decreto del 24 ottobre 1809 assegnò al Consiglio di Stato, precedentemente istituito con decreto del 15 maggio 1806, la competenza per i giudizi di appello promossi nei confronti delle decisioni dei consigli di intendenza²⁰. Il decreto dell'8 agosto 1806 affidava ai consigli di intendenza, tra le altre, anche le decisioni «in tutti gli appalti fatti, sia tra il fisco ed i particolari, sia tra costoro e le università, per tutti i pubblici lavori o derivanti dall'esecuzione dei medesimi»²¹.

Gli ordinamenti del Regno di Napoli e del Regno d'Italia recepirono del sistema francese anche l'incertezza circa i criteri di distinzione tra le competenze dei tribunali del contenzioso, quelle dell'amministrazione attiva e quelle dei tribunali ordinari²². Nel Regno d'Italia il problema fu particolarmente avvertito, tanto da essere uno dei motivi ispiratori del tentativo di codificazione intrapreso nel 1811, ma presto interrotto a causa degli eventi bellici²³.

Milano, 1977, 955 nota 176; ID., *L'organizzazione giudiziaria nel Regno delle Due Sicilie*, in *Ricerche sul processo*, a cura di Picardi N. e Giuliani A., *L'ordinamento giudiziario. I: Documentazione storica*, Rimini, 1985, 558 ss., 563 ss.; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*³, cit., 68.

²⁰ Per il contenzioso amministrativo vigente sotto i regni di Giuseppe Bonaparte e Gioacchino Murat v. BLANCH L., *Luigi de' Medici come uomo di Stato e amministratore*, cit., 65 ss.; FEOLA R., *L'amministrazione contenziosa*, cit., 493 ss.; GHISALBERTI C., *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, cit., 59 ss.; ID., *Per la storia del contenzioso amministrativo nel regno meridionale*, cit., 81 ss.; LANDI G., *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, II, cit., 955 ss.; PENE VIDARI G.S., *Giustizia amministrativa (storia)*, cit., 505.

²¹ GHISALBERTI C., *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, cit., 62; ID., *Per la storia del contenzioso amministrativo nel regno meridionale*, cit., 85.

²² AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 122, 297 ss., GHISALBERTI C., *Per la storia del contenzioso amministrativo nel regno meridionale*, cit., 85 ss.

²³ AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, cit., 381 ss. Nelle premesse infatti si affermava «la convenienza di stabilire più giusti limiti fra le attribuzioni dei Tribunali e quelle dei Consigli di Prefettura». Il progetto di riforma attribuiva comunque, ex art. 1, commi 2 e 3, ai consigli di prefettura la