

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO OVVERO IL PROBLEMA DEL COMPLESSO EQUILIBRIO TRA IL POTERE DELL'AMMINISTRAZIONE E LA TUTELA DEL PRIVATO

Prof. Avv. Gerardo Soricelli

Il tema affrontato riguarda l'evoluzione del processo amministrativo da processo all'atto al processo sull'esercizio del potere amministrativo, nella consapevolezza del consolidato passaggio dalla concezione oggettiva del processo alla concezione soggettiva. In quanto giudizio del potere pubblico si pone il problema di conoscere l'attitudine del relativo processo a costituire il punto di equilibrio tra efficienza ed effettività delle posizioni soggettive del privato innanzi alla pubblica amministrazione.

The topic dealt with regards the evolution of the administrative process from process to process action on the exercise of administrative power, in the awareness of the consolidated passage from the objective conception of the process to the subjective conception. As a judgment of public power the problem arises of knowing the aptitude of the related process to constitute the point of balance between efficiency and effectiveness of the subjective positions of the private in front of the public administration.

Sommario: 1. Premessa; 2. Il problema "storico" della tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione; 3. La piena ed effettiva tutela delle situazioni soggettive e la transizione del processo amministrativo da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto; 4. Il servizio "Giurisdizione": alla ricerca dell'equilibrio tra effettività ed efficienza? ¹

¹ Un particolare ringraziamento va al Dott. Nicolò Maria D'Alessandro per le preziose ricerche e gli utili consigli.

1. Premessa

Da sempre i sistemi processuali rappresentano gli strumenti principali della tutela assicurata ai cittadini. Dagli albori ad oggi il sistema della giustizia amministrativa è stato interessato da un complesso percorso evolutivo che ha progressivamente esteso gli strumenti a disposizione del cittadino per la tutela delle proprie posizioni giuridiche nei confronti della pubblica amministrazione, portando ad un radicale mutamento della stessa fisionomia della materia.

Superando il modello su cui era originariamente imperniato il processo amministrativo, che era di tipo essenzialmente demolitorio, ancorato sull'azione di annullamento dell'atto amministrativo ritenuto illegittimo quale unico strumento di tutela riconosciuto al privato, ci si è infatti progressivamente orientati lungo un percorso volto a garantire piena ed effettiva tutela del cittadino nei confronti della p.a. Tale percorso trova un possibile approdo o quantomeno un passo significativo nel Codice del processo amministrativo, con la previsione e la disciplina di una pluralità di azioni esperibili dinanzi al giudice amministrativo, caratterizzate da atipicità, e l'arricchimento delle tecniche di tutela delle situazioni soggettive vantate dal privato nei confronti dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione.

Sebbene non si possa ritenere di essere giunti ad un punto di arrivo, trattandosi di operare in una materia in continuo divenire, non si può non guardare con favore, oltre all'indubbio traguardo di aver ovviato ad una situazione pregressa di estrema disorganicità e frammentarietà legislativa², anche quello di aver perseguito un avvicinamento del processo amministrativo al processo civile, conferendo al giudice amministrativo, seppure nel rispetto delle doverose differenze derivanti dal diverso ruolo delle due giurisdizioni, strumenti di tutela più articolati, analoghi a

² Significativamente, di vero e proprio «marasma legislativo» parla SAITTA N., *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 13; TRAVI A., *Lezioni di Giustizia amministrativa. Dodicesima edizione riveduta e aggiornata*, Torino, 2018, pp. 1 e ss.; TARULLO S., *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, 2017 1 e ss.

quelli del giudice ordinario. Ciò ha permesso una più compiuta realizzazione dell'ideale dello Stato di diritto, tra i cui presupposti figura certamente anche quello di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva nei confronti della pubblica amministrazione³.

2. Il problema “storico” della tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione

Volendo ripercorrere, sia pure in maniera sintetica, nell'economia del presente lavoro, la storia della giustizia amministrativa trova una prima tappa fondamentale coincide nella legge n. 2248 All. E. del 1865, con la quale viene abolito il contenzioso amministrativo.

Di derivazione napoleonica e frutto di una scelta politica volta ad assicurare la massima autonomia del potere esecutivo dal potere giudiziario, il sistema del contenzioso amministrativo «porterà ad “incardinare” nell'apparato esecutivo un Giudice/Amministratore, il quale si dimostrerà efficiente nel garantire l'autoritarità dello Stato anche quando sanzionando l'amministrazione offriva tutela agli amministrati. Questi ultimi restano pertanto nella posizione di “sudditi”, non essendo titolari di pretese “qualificate” nei confronti dell'amministrazione, della cui azione si avvantaggiano solo in via di fatto»⁴.

³ CLARICH, M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 465 ss.; ZERMAN P.M., *L'effettività della tutela nel Codice del processo amministrativo*, in *Dir. prat. amm.*, settembre 2010 e in *Giustizia amministrativa*, 2010.

⁴ Per una ricostruzione storica dell'evoluzione della giustizia amministrativa, si vedano, LICCIARDELLO S., *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, fasc. 2, p. 798; MANTINI P., *La nuova giustizia amministrativa. Trasformazioni, organizzazione, riforme*, Presentazione di Filippo Paroni Griffi, Milano, 2018; BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa in Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 589 e ss.; NIGRO M., *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, p. 871; PAOLANTONIO N., *L'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato attraverso la lettura dei lavori parlamentari*, Milano, 1991; CHIODI G., *La giustizia amministrativa nel pensiero di Silvio Spaventa*, Bari, 1969; CANNADA BARTOLI E., *Giustizia amministrativa*, in *Dig. Disc pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1991, p. 507 e ss.; SPAVENTA S., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, 1949; F.FRANCARIO e M.A.SANDULLI, (a

Dal contenzioso amministrativo esulava, infatti, ogni indagine sul contenuto del potere amministrativo e quindi ogni possibilità di far valere un interesse del cittadino che poteva essere stato leso dal potere amministrativo. Gli organi deputati alla funzione erano organismi interni alla pubblica amministrazione, sicché la garanzia di una terzietà della loro posizione rispetto a quella delle parti non poteva certo ritenersi realizzata⁵.

Le critiche sollevate rispetto ad un sistema in cui «la giustizia amministrativa, pur separata dall'amministrazione attiva», era comunque «istituita nell'ordine amministrativo stesso», e come tale appariva «una brama adultera di giustizia, una maschera di giustizia compiacente al potere, una derisione del diritto

cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa in ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017; NIGRO M., *Giustizia amministrativa. Sesta edizione a cura di Enzo Cardì e Alessandro Nigro*, Bologna 2002, 62 e ss; MEUCCI L., *Il principio organico del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, in *Giust.amm.*, 1891,IV, 29; SCOCA F.G., *Giustizia amministrativa. Settima edizione*, Torino, 2017, 5 e ss; A.ANGELETTI, *Le origini del sistema di giustizia amministrativa in "Il nuovo processo amministrativo"*. Commentario sistematico diretto da Roberto Caranta, Bologna, 2011, 1 e ss; SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e Teoria*, Torino, 2017.

⁵ «Siffatti collegi, ancorché forniti di qualche garanzia di indipendenza di giudizio, di "tribunale" avevano soltanto il nome, visto che, in realtà, essi erano composti da funzionari dei vari Ministeri competenti per materia, i quali - come è facile intuire - quasi sempre si "appiattivano" alle direttive dei loro superiori gerarchici (...). Il processo innanzi ad essi, inoltre, era regolamentato da norme a dir poco rudimentali, se non addirittura rozze: si pensi, a tal proposito, che nella maggioranza dei casi, il contraddittorio si realizzava in maniera del tutto imperfetta, e l'effettiva efficacia delle determinazioni in concreto assunte era considerata, a tacer d'altro, assai meno importante rispetto a quelle che avrebbero potuto rivestire le pronunce di un organo giurisdizionale *super partes*»: ROLLI R., *La giustizia amministrativa nella Costituzione del 1948 e le determinazioni finali*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 2017, n. 1, p. 2. Sul punto cfr. anche ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, *La giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 30 ss.; JUSO R., *Lineamenti di giustizia amministrativa*, a cura di Rolli R., Giuffrè, Milano, 2012; PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico - evolutivi e prospettive*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2016, fasc.1, p. 115.

to, uno strumento di despotismo»⁶, sfociarono come detto nella sua abolizione ad opera della legge 20 marzo 1865, n. 2248 All. E.

In virtù di tale legge (c.d. legge abolitiva del contenzioso amministrativo) venne disposta la soppressione dei tribunali del contenzioso amministrativo e dato vita ad un sistema monistico, fondato su un unico giudice: la giurisdizione in materia di diritti soggettivi, anche nei confronti della pubblica amministrazione, venne infatti attribuita ai giudici ordinari, che, tuttavia, in ossequio al principio della divisione dei poteri (art. 2, legge n. 2248/1865), incontravano dei limiti nell'esercizio della loro funzione, non spettando ad essi il potere di annullare, revocare e modificare l'atto amministrativo ma solo quello di disapplicarlo (e dunque di non tenerne conto al momento della decisione, giudicando come se l'atto non fosse mai stato emanato) qualora ritenuto non conforme alla legge⁷. Al giudice ordinario era dunque preclusa l'emanazione di sentenze costitutive sotto forma di annullamento, revoca o modi-

⁶ Sul punto si è cimentato DE GIOANNIS GIAQUINTO G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, vol. III, Ed. dell'Associazione, Firenze, 1857, p. 553. Significative anche le parole pronunciate nel 1846 da Alexis de Toqueville durante la presentazione del Corso di diritto amministrativo di Macarel all'Académie des Science morale set politiques di Parigi: «Nessun popolo libero e, aggiungerei nessun popolo civile ammetterà che ogniqualvolta un cittadino dovrà difendere un diritto contro un altro cittadino suo uguale, gli si permetterà di adire i tribunali ordinari e giudici inamovibili; ma se si tratta di difendere questo medesimo diritto contro l'amministrazione ... egli dovrà accettare dei giudici che rappresentano l'amministrazione stessa ... la regola generale è che ogni processo deve andare davanti a quella giustizia che offre le maggiori garanzie alle due parti, chiunque tali parti siano»: DE TOCQUEVILLE A., *Relazione sull'opera di Macarel intitolata "Corso di diritto amministrativo"*, in *Scritti Politici*, I, Utet, Torino, 1969, p. 240.

⁷ «Due i capisaldi che concorrono alla definizione della giurisdizione unica nella legge del 1865: la tutela dei diritti va affidata al solo giudice esistente, cioè il giudice ordinario (il giudice del contenzioso è un non giudice perché non è indipendente); la divisione dei poteri impone che tutto ciò che è non-diritto sia riservato all'amministrazione e al suo sistema interno di tutela, che fa capo al "ministro-giudice"»: PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, cit., p. 118.

fica di un atto amministrativo, avendo solo la possibilità di emanare sentenze dichiarative al fine della disapplicazione del provvedimento. Disapplicazione, peraltro, limitata alla specifica controversia di cui il giudice era stato investito; il sindacato del giudice ordinario si estendeva solo alla legittimità dell'atto amministrativo ed era pertanto escluso che egli potesse indagare sull'opportunità e convenienza dell'atto stesso e che potesse sindacare l'esercizio del potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione⁸.

A dispetto del pur pregevole tentativo di sottoporre la pubblica amministrazione al giudice ordinario, paradossalmente, l'applicazione della legge determinò una situazione in cui, di fatto, la tutela del privato cittadino nei confronti dell'amministrazione veniva ad essere ancor più affievolita, perché, nei fatti, il giudice ordinario, si sottrasse ad ogni forma di sindacato sulla discrezionalità dell'amministrazione, per cui il suo operato riguardava solo i cd. atti di gestione e non per quelli d'imperio, sul presupposto che «dove vi sia spazio per l'esercizio dell'autorità amministrativa non vi è spazio per un diritto civile»⁹.

Le lacune della legge abolitiva del 1865 emergevano sotto un duplice profilo: da un lato, sul piano sostanziale, la cognizione del giudice ordinario riguardava le questioni relative ai diritti soggettivi (i «diritti civili e politici» di cui parlava l'art. 2), mentre per le

controversie non aventi per oggetto diritti soggettivi, ma «altri affari», la tutela del cittadino era affidata allo strumento del ricorso amministrativo, sicché poteva invocarsi una tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione solo in caso di lesione di un diritto soggettivo¹⁰. Si lasciavano, quindi, privi di ogni tutela giurisdizionale (e di quelle garanzie di indipendenza e terzietà del giudizio che solo essa può assicurare) sia i cd. interessi legittimi «pretensivi», finalizzati a conseguire dalla pubblica amministrazione un provvedimento che ampliasse la sfera di utilità del privato, si gli interessi legittimi «oppositivi», finalizzati a conseguire la rimozione dell'atto amministrativo lesivo della sfera di utilità del privato¹¹.

Dall'altro, sul piano processuale, vi era il grosso limite di dare al giudice ordinario, nel rispetto del dogma della separazione dei poteri, oltre che la sola possibilità di privare l'atto amministrativo della sua imperatività mediante la sua disapplicazione nel caso concreto, anche la sola possibilità di emettere sentenze di condanna limitate alla corresponsione di somme di danaro, essendo invece preclusa quella di una pronuncia costitutiva o di condanna in forma specifica che imponessero all'amministrazione determinati comportamenti: non era quindi previsto un rimedio per

⁸ Cfr. SAITTA N., *Sistema di giustizia amministrativa*, cit., p. 3 ss.; SCHINAIA M.E., *Giustizia amministrativa*, in *Diritto on line - Treccani*, 2014.

⁹ PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, cit., p. 120, cui si rinvia per una disamina più approfondita delle criticità della legge del 1865. Osserva BORSI U., *La giustizia amministrativa*, Cedam., Padova, 1930, p. 158, che i giudici ordinari si mostrarono «persino poco proclivi a spingere il loro sindacato fin dove legalmente potevano, con vantaggio per i buoni rapporti fra Potere giudiziario e Potere esecutivo, ma con danno per l'efficace tutela dei diritti individuali». Sul punto anche CROSETTI A., *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Utet, Torino, 2011, p. 211; GUICCIARDI E., *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1943, p. 45; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 201 ss.; CLARICH, M., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 468.

¹⁰ «Gli «affari», evidentemente contenziosi, sottratti al giudice non avevano (si era convinti che non avessero) le stimate delle controversie giuridiche: riguardavano «semplici» interessi (di fatto), che, ove pregiudicati dall'amministrazione, non potevano condurre altro che alla rassegnazione dei loro titolari»: SCOCA F.G., *Osservazioni eccentriche, forse stravaganti, sul processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, fasc. 3, p. 848. Significativa sul punto l'affermazione di Pasquale Stanislao Mancini, il quale, nel discorso pronunciato nel giugno 1864 in sede parlamentare, a chi contestava la mancanza di tutela degli interessi non diritti, ribatteva: «questo cittadino è stato ferito, e forse gravemente nei suoi interessi? Che cosa ha sofferto... Semplicemente una lesione degli interessi? Ebbene ch'ei si rassegni». Sul punto cfr. anche FOLLIERI E., *La Giustizia Amministrativa nella Costituente tra unicità e pluralità delle giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, fasc. 4, p. 911 ss.

¹¹ Cfr. DE ROBERTO A., *La giustizia amministrativa in Italia dalla unificazione ai nostri giorni*, in AA.VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Atti del Convegno del 150° dell'Unità d'Italia., Bologna, 6 dicembre 2010, Bononia University Press, Bologna, 2010, pp. 147-148.

garantire l'ottemperanza al giudicato, rimanendo questa rimessa all'amministrazione¹².

Le disfunzioni generate dal sistema nato nel 1865 e l'esigenza di giustizia nell'amministrazione dai più avvertita come imprescindibile¹³ portarono quindi ad una nuova svolta, determinando il passaggio da un sistema monistico ad un sistema dualistico, con la creazione, insieme ad un giudice ordinario per i diritti soggettivi, di un giudice speciale per la tutela degli interessi legittimi lesi dall'attività illegittima dell'amministrazione. L'avvio del sistema dualistico, confermato poi dalla Costituzione con il riconoscimento della medesima dignità, secondo i criteri di riparto, ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi¹⁴, si ebbe con l'istituzione, ai sensi della legge 31 marzo 1889, n. 5992, della IV Sezione del Consiglio di Stato, cui era demandata la competenza a «decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti» dell'amministrazione, aventi ad oggetto «un interesse di individui o di enti morali e giuridici», quando i suddetti ricorsi non fossero «di competenza dell'autorità giudiziaria», e non si trattasse di «materia spettante alla giurisdizione ed alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali» (art. 3)¹⁵.

Si optò quindi per la creazione di un giudice *ad hoc*, deputato alla tutela di situazioni soggettive diverse dai diritti soggettivi, vantate dal cittadino nei confronti della p.a., ma concependo il giudice amministrativo come giudice di mera legittimità, stante la sua potestà di emettere solo sentenze di annullamento dell'atto, qualora affetto da uno dei tre vizi sopra indicati, e non anche sentenze di condanna. Si erano, così, create due forme di tutela (giudizio ordinario e giudizio amministrativo), tra loro alternative (nel senso di non

cumulabili) e che risultavano distinte sia dal punto di vista sostanziale (diritto soggettivo o interesse legittimo) sia da quello del rimedio conseguibile (risarcimento del danno o annullamento dell'atto), sicché l'azione risarcitoria risultava ammissibile solo per i diritti soggettivi ed era esercitabile solo dinanzi al giudice ordinario¹⁶.

Per il riconoscimento della risarcibilità del danno prodotto dalla pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, nonostante il primo passo compiuto con l'introduzione, *ex D.Lgs. n. 80/1998*, del c.d. «riparto per blocchi di competenza», in forza del quale veniva attribuita al giudice amministrativo la competenza esclusiva in una serie di materie (edilizia, urbanistica e servizi pubblici) riconoscendogli, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, il potere di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto, si è dovuto attendere il 1999. Infatti, con la nota sentenza n. 500, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione evidenziavano «una notevole limitazione della responsabilità della P.A. nel caso di esercizio illegittimo della funzione pubblica che abbia determinato diminuzioni o pregiudizi alla sfera patrimoniale del privato», rilevandosi che «una siffatta isola di immunità e di privilegio (...) mal si concilia con le più elementari esi-

¹² Cfr. PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, cit., p. 120.

¹³ Cfr. COCCA F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, p. 8 ss.

¹⁴ Cfr. GIANNINI M.S. - PIRAS A., *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 229 ss.

¹⁵ Cfr. COCCA F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 9 ss.

¹⁶ Cfr. LICCIARDELLO S., *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, cit., p. 798; GARCÍA DE ENTERRIA E., *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 25. La natura giurisdizionale della IV Sezione del Consiglio di Stato, già riconosciuta dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass., Sez. Un., 24 giugno 1891 e 24 giugno 1897), fu sancita poi dalla legge 7 marzo 1907, n. 42, la quale istituì la V Sezione, cui veniva attribuita, in alcune materie specifiche, la cd. giurisdizione di merito, e in particolare l'azione per l'esecuzione del giudicato, con potere di annullare o revocare l'atto amministrativo. Con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840, venne attribuita al Consiglio di Stato la cd. giurisdizione esclusiva in alcune materie. Tali riforme furono poi compendiate in un testo unico (R.D. 26 giugno 1924 n. 1054). Cfr. VITTA C., *Diritto Amministrativo*, Vol. I, Parte Generale, Utet, Torino, 1933, p. 402 ss.; SAITTA N., *Sistema di giustizia amministrativa*, cit., p. 4 ss.; SANINO M., *Il sistema della "Giustizia Amministrativa" dal 1865*, in ID., *Le impugnazioni nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 2-3.

genze di giustizia»¹⁷. Riconoscendo per la prima volta la risarcibilità degli interessi legittimi, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 2043 c.c. e ritenendo che la locuzione «danno ingiusto» ivi ricorrente non dovesse ritenersi riferita solo alla lesione dei diritti soggettivi, tale decisione ha segnato evidentemente una svolta: la stessa, poi trasfusa in norma di legge con la riforma attuata nel 2005 (l. n. 205/2000) e da ultimo confermata dal Codice del processo amministrativo, ha infatti decretato la trasformazione del giudice amministrativo da giudice del solo annullamento degli atti amministrativi illegittimi a giudice anche del risarcimento del danno derivante¹⁸.

3. La piena ed effettiva tutela delle situazioni soggettive e la transizione del processo amministrativo da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto

Recependo l'assetto che si era venuto delineando nel processo evolutivo della giustizia amministrativa, la Costituzione accoglie il principio della doppia giurisdizione (giudice ordinario e giudice amministrativo) per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione, fondando il riparto di giurisdizione sul criterio della *causa petendi*, ovvero in base alla situazione soggettiva (diritto soggettivo o interesse legittimo) fatta valere¹⁹. L'art. 103,

infatti, sancisce che «il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi».

Nell'ottica di coniugare amministrazione e giustizia²⁰, superando la visione liberale per cui l'amministrazione è un potere autonomo e «la cura dell'interesse pubblico è "fatto dell'amministrazione"»²¹, sicché l'unica limitazione che si può imporre è quella di accertare, ad opera di un organo comunque interno all'amministrazione stessa, che sia rispettata la legge, mentre ai cittadini non è riconosciuta la titolarità di alcuna pretesa rispetto ad essa²², la Costituzione esprime in diverse disposizioni la necessità di realizzare un sistema processuale volto ad assicurare l'effettività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, siano esse diritti soggettivi o interessi legittimi: in particolare, nell'art. 24, commi primo e secondo (ai sensi dei quali, rispettivamente, è previsto che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» e che «La difesa è diritto in-

ovvero, come da consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, «non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione»: Cass. civ., Sez. Un., 19 gennaio 2007, n. 1139, in *Giust. amm.*, 2007, III, p. 32.

²⁰ Affermava NICOLARDI V., *Prolegomeni della giustizia amministrativa*, Tip. e Lit. Ravegnana, Ravenna, 1899, p. 28, che «l'amministrazione dissociata dalla giustizia è arbitrio, è prepotenza, è dispotismo, è anarchia, che spande la sua azione, la sua influenza, la sua ombra ferale sull'individuo e sulla generalità».

²¹ LICCIARDELLO S., *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, cit., p. 799.

²² Cfr. GIANNINI M. S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in Riv. dir. proc., 1963, p. 522 ss.; BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa*, in *Enc. dir.* XIX, cit., 589 ss.; NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, in *Autonomie e diritto*, 1988, p. 9 ss.; OTTAVIANO V., *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, II, p. 367 ss.; ID., *Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali*, in *Scritti giuridici*, I, Giuffrè, Milano, 1992, p. 19 ss.

¹⁷ Cass. Civ., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2487.

¹⁸ Sulla sentenza n. 500 del 1999 della Cassazione si rinviene una vasta produzione di saggi e commenti. Si vuole qui riportare solo alcuni di questi: BUSNELLI F.D., *Dopo la sentenza n. 500. La responsabilità civile oltre il muro degli interessi legittimi*, in Riv. dir. civ., 2000, fasc. 3, p. 335 ss.; GRASSANO P., *Spunti di riflessione dalle legge 21 luglio 2000, n. 205. La risarcibilità degli interessi legittimi. (Dal riconoscimento giurisdizionale alla novazione legislativa)*, in *Nuova Rass.*, 2001, fasc. 3, p. 264 ss.; SCOCA F.G., *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000, fasc. 1, p. 13 ss.; SORICELLI G., *Appunti su una svolta epocale in merito ad un'interpretazione costituzionalmente orientata sulla pari dignità tra diritto soggettivo ed interesse legittimo: una decisione a futura memoria*, in *Il Foro amm.*, 2000, fasc. 2, p. 350 ss.; LENTINI G., *La tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo*, in *diritto.it*, 31 gennaio 2008, URL: <https://www.diritto.it/la-tutela-risarcitoria-dinanzi-al-giudice-amministrativo>.

¹⁹ Ai fini dell'individuazione del giudice competente a decidere rileva quindi la posizione giuridica azionata,

violabile in ogni stato e grado del procedimento»), nonché nell'art. 113, commi primo e secondo (in forza dei quali è disposto, rispettivamente, che «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e che «Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti»).

Il principio della parità delle situazioni giuridiche (diritto soggettivo e interesse legittimo), cui si correla la necessaria parità dei giudici e delle tutele da essi fornite, ha peraltro trovato ulteriore conferma nella lettura che di tali statuizioni ne ha poi fornito la giurisprudenza costituzionale, sicché è ormai principio acquisito che, indipendentemente dalla natura delle posizioni giuridiche da tutelare, debba essere garantita l'effettività e la pienezza della tutela, posto che, come affermato dalla Corte Costituzionale, «l'art. 24 Cost. assicura agli interessi legittimi le medesime garanzie assicurate ai diritti soggettivi quanto alla possibilità di farli valere davanti al giudice ed alla effettività della tutela che questi deve loro accordare»²³. Il giudice amministrativo è il «giudice naturale della funzione amministrativa» e deve disporre di tutti i poteri necessari a rispondere al bisogno di tutela della situazione giuridica fatta valere in giudizio. Ciò in quanto l'art. 24 Cost., «garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri»²⁴, ivi compreso il risarcimento del danno che così, secondo la visione della Corte, si configura «non come un diritto autonomo e astratto ma come un "rimedio", cioè come uno dei possibili strumenti di reintegrazione della posizione soggettiva lesa»²⁵.

²³ Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204, in Foro it., 2004, I, c. 2594.

²⁴ Cfr. VILLATA R., *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in Dir. proc. amm., 2004, p. 832 ss.

²⁵ PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, cit., p. 125. L'art. 24 Cost. costituisce «garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali corrispondano forme di tutela omogenee e cioè

In tale prospettiva si pone anche il Codice del processo amministrativo (approvato con D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 e s.m.i.), che, finalmente, detta una disciplina organica del processo amministrativo. Al di là del fatto che il Codice costituisca un testo omogeneo nell'ambito della giustizia amministrativa, il suo valore pregnante, o anche «simbolico», come da qualcuno asserito²⁶, sta infatti proprio nell'aver finalmente riconosciuto al processo amministrativo «la stessa dignità formale degli altri rami dell'ordinamento processuale»²⁷, volgendo verso il raggiungimento del fondamentale obiettivo dell'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi. Tutela sempre più orientata verso una tutela piena e dunque al superamento di un processo amministrativo ancorato al modello impugnatorio²⁸. Esso ha quindi risposto, non solo all'esigenza - formale - di unificazione e chiarificazione delle norme fino ad allora stratificatesi e di consolidamento dei cospicui contributi suppletivi forniti dalla giurisprudenza, ma soprattutto all'esigenza - sostanzia-

tali da assicurare la soddisfazione agli interessi dei quali quelle situazioni sono espressione» (DI MAJO A., *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 3); sussiste una «correlazione indiscutibile tra il riconoscimento sostanziale di un diritto o di un interesse, giuridicamente protetti, e le possibilità di una loro tutela piena nel processo, attraverso un'adeguata gamma di mezzi di attuazione o di realizzazione giurisdizionale» (COMOGLIO L.P., *I modelli di garanzia costituzionale del processo*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1991, p. 673).

²⁶ DE LISE P., *Il Codice del processo amministrativo ad un anno dalla sua entrata in vigore*, in *giustizia-amministrativa.it*, 14 ottobre 2011, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otm0/~edisp/nsiga_3791827.pdf, p. 4.

²⁷ DE LISE P., *Il Codice del processo amministrativo ad un anno dalla sua entrata in vigore*, cit., p. 4.

²⁸ Un «vero e proprio spartiacque», lo ha definito SALVATORE P., *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato*, Roma, 11 febbraio 2010, in *giustizia-amministrativa.it*, URL: https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otmz/~edisp/nsiga_3791164.pdf, p. 8, «tra un passato di grande generosità ma anche di pesanti carenze e un futuro che vedrà sicuramente la Giustizia Amministrativa protagonista di rapporti indispensabili per uno sviluppo equilibrato e socialmente avanzato del Paese».

le - di rendere realmente effettiva la tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti dei pubblici poteri²⁹.

In linea di massima, il Codice mira a rimediare all' «ineffettività di un sistema imperniato sulla sola tecnica rimediabile dell'azione di annullamento»³⁰ e tentare di realizzare compiutamente l'obiettivo di un processo amministrativo in grado di tradurre la pur necessaria azione di verifica della legittimità dell'atto amministrativo impugnato in effettivo «strumento di tutela del rapporto, di accertamento della spettanza del bene della vita al cittadino leso dall'azione amministrativa illegittima»³¹. In altre parole, il Codice ha delineato un processo a cognizione tendenzialmente piena ampliando i mezzi di tutela processuale del cittadino, con la previsione e la disciplina di più azioni proponibili (azione di annullamento; azione di condanna, nelle forme della reintegrazione in forma specifica e per equivalente, proponibile anche in via autonoma dall'azione di annullamento; azione avverso il silenzio; azione di accertamento e declaratoria di nullità dell'atto amministrativo), l'arricchimento degli strumenti istruttori, l'attribuzione al giudice di poteri decisori articolati e modellati sulla doman-

²⁹ «È attraverso l'impiego del principio di effettività della tutela che il giudice amministrativo è considerato organismo vivo, reattivo alle esigenze delle parti del processo – siano esse pubbliche o private - attento a valutare le motivazioni dell'azione amministrativa al pari delle peculiari esigenze rappresentate in giudizio dai ricorrenti. Ricorrente e amministrazione sono infatti entrambi parti di un processo paritario, in cui la disuguaglianza sostanziale tra soggetto dotato del potere di perseguire interessi pubblici e privato cittadino, esponente di un proprio personale ed egoistico interesse, scompare»: VALAGUZZA S., *L'effettività della tutela nella esperienza giurisprudenziale*, Relazione presentata al "Filo di Arianna", TAR Lombardia, 27 febbraio 2017, URL: http://allaricercadelfilodiarianna.it/pdf/Effettivita_tutela_valaguzza.pdf.

³⁰ DE LISE P., *Verso il codice del processo amministrativo*, in *giustizia-amministrativa.it*, 28 aprile 2010, URL: https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzey/~edisp/intra_064004.htm.

³¹ SALVATORE P., *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato*, cit., p. 14.

da³².

L'azione si modella in funzione della tutela di cui la posizione soggettiva vantata in giudizio necessita e l'atipicità della tutela contraddistingue l'intero *corpus* del Codice, prevedendosi uno strumentario di azioni esperibili idonee ad assicurare la piena soddisfazione della pretesa fatta valere in giudizio³³.

Dai poteri del giudice il baricentro si sposta dunque sull'esigenza di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive devolute alla competenza del giudice amministrativo e,

³² Cfr. RAGANELLI, B., *Efficacia della giustizia amministrativa e pienezza della tutela*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 36-37; PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, cit., p. 125.

Non potendo in questa sede operare un'analisi esaustiva, ci si limita a segnalare che nel senso di garantire l'effettività della tutela vanno anche altri aspetti della disciplina codicistica, dalla tutela cautelare, alle impugnazioni, al giudizio di ottemperanza.

Per quanto riguarda l'estensione dei poteri istruttori, il Codice ammette, accanto alle tradizionali prove documentali, l'ispezione di cui all'art. 118 c.p.c., la prova testimoniale, la verifica e la consulenza tecnica d'ufficio, prevedendo comunque, all'art. 63, comma quinto, quale norma di chiusura, che sia consentito al giudice disporre di tutti i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, esclusi soltanto l'interrogatorio formale ed il giuramento. «Con la codificazione del processo amministrativo, la limitatezza degli strumenti istruttori all'interno del processo amministrativo sembrerebbe, dunque, oramai venuta meno, essendosi superata ogni distinzione tra giurisdizione di legittimità, esclusiva e di merito per quanto concerne la cognizione del fatto. Pertanto il giudice amministrativo, anche di legittimità, è oggi, come storicamente il giudice di merito, giudice del fatto, fornito di accesso pieno ai profili fattuali e ai rapporti controversi»: LUCATTINI S., *Il giudice amministrativo alla prova dei fatti: per una specialità di servizio*, in *Comporti G.D.* (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di Ferrara L. e Sorace D., Vol. VII, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 135 ss. e in *Judicium*, 13 ottobre 2016, URL: <http://www.judicium.it/giudice-amministrativo-alla-prova-dei-fatti-specialita-servizio-2>.

³³ Cfr., SINISI M., *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie di effettività della tutela*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 198; FOLLIERI E., *Le azioni innanzi al giudice amministrativo*, in *Il codice del processo amministrativo nel primo biennio di applicazione*, a cura di Follieri E. – Sticchi Damiani E. – Perfetti L. – Meale A., Giappichelli, Torino, 2014, p. 11 ss.

correlativamente, sull'apertura del processo amministrativo ad una pluralità di azioni, modellate sulla situazione sostanziale fatta valere e strumentali rispetto ai bisogni di tutela posti dal cittadino.

Il processo amministrativo viene strutturato e disciplinato quindi come processo di parti, e si consolida definitivamente il superamento di un modello di giurisdizione oggettiva, diretto cioè a tutelare in via prioritaria la legittimità dell'azione amministrativa e, solo indirettamente, le posizioni giuridiche soggettive del cittadino. Il ruolo del giudice amministrativo, infatti, va oltre il mero controllo dell'azione della P.A per garantire la "giustizia nell'amministrazione", la quale non può intendersi solo genericamente come interesse ad un'azione amministrativa legittima e imparziale, bensì, in linea con quanto enunciato negli artt. 24 e 103 della Costituzione, come tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino nei confronti degli atti della p.a.³⁴

Il fine primario del processo è dunque la soddisfazione della pretesa sostanziale³⁵, ovvero «la realizzazione del diritto delle parti ad ottenere una risposta affermativa o negativa in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa»³⁶ e, pertanto, «la centralità (del potere) del giudice è stata soppiantata dal ruolo

decisivo assunto dalle azioni»³⁷, perché «ciò che conta (...) è che sia fatta giustizia effettiva»³⁸.

L'effettività della tutela non si valuta più sulla base dell'efficacia dell'azione di controllo, correzione e guida esercitata dal giudice rispetto al potere, ma si misura in ragione della pienezza delle modalità di tutela messe a disposizione per fronteggiare le sue eventuali espressioni patologiche³⁹.

Come chiarito anche dal Consiglio di Stato, «l'esigenza dell'effettività della tutela non può dirsi soddisfatta solo perché l'ordinamento consenta un rimedio giurisdizionale qualsiasi al diritto (o all'interesse) che si assume violato o insoddisfatto, occorrendo invece che la tutela assicuri in modo specifico l'attuazione della pretesa sostanziale»⁴⁰; il giudizio amministrativo è «volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata»⁴¹, dato che «la verifica della legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati non va compiuta nell'astratto interesse generale, ma è finalizzata all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere, ritualmente, dalla parte attrice»⁴².

Incentrandosi «sempre più sull'accertamento del rapporto, e non più solo sull'impugnazione dell'atto»⁴³, il processo amministrativo ha così cambiato volto: da giudizio sull'atto, esclusivamente volto a valutarne la legittimità formale o procedimentale, si è trasformato in giudizio sul rapporto, ovvero sulla spettanza del bene della vita og-

³⁴ Cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, p. 1187; ROMANO A., *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1982, V, p. 258; VERDE G., *Ma cos'è questa giustizia amministrativa?*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, p. 587 ss. Parla di concezione "oggettiva" e "soggettiva" del processo amministrativo, CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo. Seconda edizione*. Bologna, 2015, 467 e ss il quale evidenzia come il processo amministrativo, da strumento di controllo "processuale" dell'azione amministrativa si sia lentamente trasformato in un sistema pieno ed effettivo di tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini nei confronti dell'amministrazione.

³⁵ Cfr. PAJNO A., *Il codice del processo amministrativo ed il superamento del sistema della giustizia amministrativa. Una introduzione al libro I*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, fasc. 1, p. 104 ss. Si veda anche MERUSI F., *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1, 2011, p. 1 ss.

³⁶ Cass., Sez. Un., 6 marzo 2009, n. 5456, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3047.

³⁷ COMPORTI G.D., *Dalla giustizia amministrativa come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, in ID. (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, cit., p. 14.

³⁸ VERDE G., *Obsolescenza di norme processuali: la disciplina della giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 835.

³⁹ COMPORTI G.D., *Dalla giustizia amministrativa come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, cit., p. 15.

⁴⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, in *Foro amm.*, 2009, II, p. 478.

⁴¹ Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Foro amm.*, 2011, p. 826.

⁴² Cons. Stato, Ad. Plen. 7 aprile 2011, n. 4, in *Foro it.*, 2011, III, p. 306.

⁴³ Cons. Stato, Sez. III, 23 febbraio 2012, n.1069, in *Foro amm.*, 2012, II, p. 281.

getto di contestazione⁴⁴.

4. Il servizio “Giurisdizione”: alla ricerca dell’equilibrio tra effettività ed efficienza?

Per chiudere. Si è evidenziata, nel tempo, l’evoluzione della vitalità del processo amministrativo che si è spostata dal sindacato di legittimità dell’atto amministrativo al sindacato sull’esercizio del potere amministrativo. La disamina che precede convince in ordine all’equivalenza giudizio amministrativo-rapporto giuridico sostanziale- effettività della tutela giurisdizionale dei cittadini di fronte alla pubblica amministrazione. Il che significa consolidare in capo alle dinamiche del processo amministrativo i principi costituzionalmente sanciti con riferimento alla giurisdizione qualunque sia il giudice chiamato ad esercitarla. Il Codice, infatti, ribadisce che il processo amministrativo è improntato ai principi generali dell’effettività e pienezza della tutela (art. 1), della parità delle parti, del contraddittorio, del giusto processo e della ragionevole durata del processo (art. 2), del dovere di motivazione e di sinteticità degli atti (art. 3).

In particolare, codificando il principio di effettività già enunciato dalla Costituzione e declinandolo anche sul fronte della pienezza della tutela, l’art. 1 del codice del processo amministrativo prescrive che la giurisdizione amministrativa assicuri «una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo».

⁴⁴ «Il Codice ha superato la tradizionale limitazione della tutela dell’interesse legittimo al solo modello impugnatorio, ammettendo l’esperibilità di azioni tese al conseguimento di pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa. Ne consegue la trasformazione del giudizio amministrativo, ove non si frapponga l’ostacolo dato dalla non sostituibilità di attività discrezionali riservate alla pubblica amministrazione, da giudizio amministrativo sull’atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata»: Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, cit., p. 826. Secondo DEL GATTO E.-ROTOLO E., *Il giudice e l’amministrazione in Luisa Torchia* (a cura di) *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*. Bologna, 2017, 284

Imperniare il processo amministrativo sul principio di effettività della tutela significa enfatizzare la centralità nel processo della pretesa sostanziale avanzata dal ricorrente, dando concreta realizzazione a quanto sostenuto da Chiovenda laddove affermava che il processo deve dare al titolare di una situazione soggettiva «tutto quello e proprio quello» che il diritto sostanziale gli riconosce⁴⁵. Significa, quindi, deferire al giudice il compito di accertare l’effettiva consistenza della pretesa posta dal ricorrente, garantendogli, qualora sia verificata l’illegittima lesione della situazione soggettiva di cui è titolare, la soluzione maggiormente in grado di soddisfarla, ivi compresa quella del risarcimento; significa riconoscere al cittadino il diritto ad un rimedio quanto più efficace possibile, in termini di strumenti azionabili e di proporzionalità e rapidità della risposta che l’ordinamento giudiziario può dare alla domanda di giustizia da lui avanzata⁴⁶.

⁴⁵ CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 1932, I, p. 41. Per uno studio analitico e di grande prestigio scientifico in tema di effettività del rapporto giurisdizionale amministrativo, anche in prospettiva di diritto comparato, si vedano i saggi di Vincenzo Cerulli Irelli *La Giustizia amministrativa in Italia e in Germania*. Contributi per un confronto. Milano, 2017

⁴⁶ «Il codice, pur appaiando per onor di bandiera, il riferimento ai principi della Costituzione con quelli del diritto europeo, intende adeguarsi alla formula dell’ordinamento multilivello e quindi al modo di intendere detto principio nell’ordinamento comunitario e nell’ordinamento internazionale, con particolare riguardo alla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea i tratti distintivi del principio di effettività della tutela giurisdizionale sono costituiti dalla completezza della tutela (nel senso che l’ordinamento interno deve assicurare l’azionabilità di tutte le pretese possibili nei confronti della pubblica amministrazione e le corrispondenti tipologie di pronunce giurisdizionali); dalla pienezza della tutela (nel senso che essa deve essere efficace e quindi assicurare il pieno e completo soddisfacimento delle pretese azionate in giudizio, se riconosciute meritevoli di tutela); e l’accesso effettivo alla giustizia, ivi compresa la ragionevole durata del processo e un costo ragionevole del medesimo. Sotto questo profilo i tre elementi del principio di effettività sopra descritti coincidono con i tre elementi funzionali del giusto processo»: PICOZZA E. (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 3.

L'effettività della tutela, oltre che al principio dell'atipicità e pluralità delle forme attraverso le quali la tutela si esplica⁴⁷, è strettamente correlata a quello di efficienza della giurisdizione⁴⁸: se quest'ultima manca, ad esempio in ragione di una scarsa prontezza e celerità della risposta, non può certo dirsi conseguito l'obiettivo di una tutela adeguata, piena e dunque effettiva⁴⁹. Le due esigenze - effettività della tutela ed efficienza della giurisdizione - sebbene in linea di massima convergenti, possono tuttavia anche essere confliggenti: così, se conseguire una maggiore efficienza della "macchina" può implicare di dover predisporre dei meccanismi volti ad un'accelerazione del processo, incrementandone la rapidità, in vista di una risposta più celere e dunque più efficace da parte dell'ordinamento, allo stesso tempo si rischia che l'accelerazione del giudizio possa portare a compressioni tali da compromettere l'effettivo esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, pregiudicando altri diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto di difesa ex art. 24, comma 2, Cost. Al contempo, ridurre i tempi di giudizio può significare dover alleggerire l'abnorme carico del contenzioso, ma intervenire al fine di "dosare" le risorse può comportare il rischio di pregiudicare l'interesse del singolo a trovare una piena e adeguata tutela giurisdizionale⁵⁰.

⁴⁷ «Effettività e tipicità delle forme di tutela si pongono in tendenziale conflitto», essendo invece «la prima strettamente collegata con l'opposto principio di atipicità»: ORSI BATTAGLINI A., *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 54.

⁴⁸ Cfr. LUCIANI M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 4.

⁴⁹ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 2013, n. 186, in *Giust. civ.*, 2013, I, p. 2284; Corte Cost., 11 giugno 2014, n. 172, in *Foro it.*, 2014, I, c. 2283 ss.

⁵⁰ Sul punto PAGNI I., *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, fasc.2, p. 402 ss.: «L'efficienza del processo contribuisce indubbiamente all'effettività della tutela, ma al tempo stesso le ragioni della prontezza della risposta del sistema processuale non sono necessariamente coincidenti con quelle della migliore protezione giudiziale, e gli interventi deflattivi del contenzioso e le tecniche di accelerazione e semplificazione del giudizio, pur migliorando la situazione complessiva della giurisdizione, possono penalizzare le posizioni individuali. Anche se la rapidità della risposta — che si assicura con un processo efficiente — è una

Certo, quello dell'eccessiva durata dei processi è un problema che ancora affligge la nostra giustizia, sebbene si presenti in misura meno gravosa nel caso della giustizia amministrativa rispetto a quella civile: occorre quindi indubbiamente adoperarsi per introdurre dei correttivi, prevedendo nuove soluzioni organizzative in grado di incrementare la produttività della macchina della giustizia e implementando ad esempio l'uso delle tecnologie per snellire e velocizzare le procedure, riuscendo ad offrire al cittadino e alla collettività un servizio, appunto, più efficiente⁵¹. In tale ottica, può rivelarsi certamente proficuo l'avvio del processo amministrativo telematico (PAT), in vigore dal 1° gennaio 2017⁵².

Garantire al cittadino il diritto ad una giustizia efficiente, anche dal punto di vista della sua rapidità e tempestività, conciliando necessariamente tale esigenza con quella del pieno dispiegarsi degli altri valori costituzionali coinvolti nel processo, primo fra tutti il diritto di difesa, è presupposto imprescindibile di una giurisdizione fondata sulla centralità della tutela - piena ed effettiva - del cittadino, di una giurisdizione che, come affermato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione⁵³,

componente dei principi del giusto processo, ciò non toglie che si possa avere uno scontro tra principi e prospettive» (*Ivi*, p. 411). Un altro esempio del possibile contrasto tra effettività della tutela ed efficienza della giurisdizione si ha con riferimento alla specializzazione del giudice, «che, se contribuisce al miglior funzionamento dei processi nelle materie "specialistiche" e dunque ad offrire una risposta adeguata al bisogno di tutela, può comportare una penalizzazione delle altre materie, che rimangono in affanno» (*Ivi*, p. 403).

⁵¹ Cfr. ROSSI S., *Tutela dei singoli e dell'interesse generale nell'esercizio della giustizia amministrativa*, Intervento al Convegno "La Giustizia Amministrativa per l'Azienda Italia", Bari, 29 aprile 2016, URL: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2016/Rossi_290416.pdf.

⁵² Sul PAT, cfr., tra gli altri, GIURDANELLA C. - GUARNACCIA E., *Il nuovo processo amministrativo telematico (PAT)*, Maggioli, Rimini, 2017; FRENI F. - CLARIZIA P. (a cura di), *Le novità del processo amministrativo telematico*, Giuffrè, Milano, 2017; PISANO I. - CAROLLO V. - BARBUJANI E., *Il processo amministrativo telematico*, Dike Giuridica, Roma, 2017.

⁵³ Cass., Sez. Un., ordinanze del 13 giugno 2006, n. 13659, in *Nuovo dir.* 2006, 9-10, 1036 (nota di: CAFINI) del 13 giugno 2006, n. 13660, in *Giur. it.*

deve intendersi come “servizio” da rendere al cittadino.

Concepire la giustizia amministrativa come servizio pubblico implica che «tale servizio debba essere effettivo, rapido, pieno, satisfattivo, conclusivo»⁵⁴, e che si espliciti «in tempi compatibili con le esigenze dei singoli e dell'intera collettività»⁵⁵; comporta di poterne e doverne valutare la qualità in termini di adeguatezza, nel senso di capacità di assicurare il conseguimento effettivo del bene della vita rivendicato dal ricorrente, di accessibilità da parte di ogni cittadino in condizioni di uguaglianza, e altresì in termini di economicità ed efficienza dell'organizzazione giudiziaria non solo dal punto di vista del singolo ma per l'intera collettività⁵⁶. La valutazione della giustizia amministrativa come servizio, però, non può essere effettuata solo in un'ottica prettamente giuridica, basandosi sulle norme e gli apporti giurisprudenziali e dottrinali, perché, se si tratta di un servizio, sarebbe opportuno estendere l'indagine alla valutazione che della qualità di quel servizio

2007, 11, 2471 (osservazione di: GANDOLFI) e del 15 giugno 2006, n. 13911 in *Riv. giur. edilizia* 2006, 4-5, I, 880 (nota di: SANDULLI; MARI).

⁵⁴ RAVALLI A., *Introduzione al libro quinto*, in QUARANTA A. - LOPILATO V. (a cura di), *Il processo amministrativo. Commentario al D.Lgs. 104/2010*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1079.

⁵⁵ CAFERRA V.M., *Il processo al processo*, Cacucci, Bari, 2015, p. 161.

⁵⁶ Cfr. anche FANTIGROSSI U., *Il futuro della giustizia amministrativa, oggi*, LIUC Università Cattaneo, Castellanza 2015, URL: <http://www.biblio.liuc.it/ebookliuc/978-88-908806-4-3.pdf>, p. 28, che osserva: «Un buon sistema di giustizia amministrativa, accessibile e rapido, è, in primo luogo, un ostacolo per la cattiva amministrazione e per tutti coloro che operano dentro gli uffici pubblici e con gli uffici pubblici al di fuori o contro la legge. Lo stesso sistema va visto anche come un servizio, o forse meglio, come ci ha insegnato Feliciano Benvenuti, come una funzione imprescindibile per realizzare lo stato di diritto e lo stato democratico. Se infatti ai cittadini fosse impedito di reagire in giudizio di fronte ad un atto illegittimo dell'autorità, ottenendo di porre nel nulla tale atto e di essere risarcito dai danni arrecati, potremmo parlare ancora di Stato di diritto, di principio di legalità e di sovranità popolare?». «La maggiore efficienza della giustizia amministrativa (...) costituisce un fattore che garantisce la certezza del diritto e la tutela dei cittadini e delle imprese nei confronti della cattiva amministrazione» (*Ivi*, p. 31).

ne fanno coloro che ne sono gli utenti⁵⁷. Un solido processo amministrativo, per qualificarsi come effettivo “servizio” ai cittadini, deve prendere le mosse dagli efficaci strumenti del giusto procedimento, e cioè di quel “sistema amministrativo” che instaura un rapporto giuridico tra amministrazione e cittadini nella funzione amministrativa come tutela preventiva e non altamente conflittuale. Questa tutela preventiva è essenziale per completare l'effettività della tutela tra l'amministrazione e i cittadini, prima che ci trovi davanti al giudice amministrativo.⁵⁸ E' pur vero, però, che non bisogna cadere nell'eccesso opposto. E cioè consentire “troppo “al giudice amministrativo, in nome del “servizio pubblico”, di inserirsi in un “processo decisionale che, in ragione della separazione dei poteri, non gli compete, e interviene su scelte discrezionali dell'amministrazione, con il rischio di paralizzare l'operato in contrasto con l'interesse pubblico... che lo stesso giudice dovrebbe contribuire a garantire con il suo sindacato”⁵⁹. In questo contesto, l'equilibrio tra una maggiore effettività della tutela ai privati e tutela del buon andamento e tutela dell'interesse pubblico si rende necessario proprio al fine di mantenere il giudice nel suo alveo “costituzionale”. Affinché ciò si realizzi è necessario anche che uno strumento come il PAT venga definitivamente avviato in termini di efficienza, posto che ancora oggi si richiedono copie cartacee che non fanno altro che appesantire l'intero procedimento ed impedire un controllo intenso sull'azione amministrativa.⁶⁰ Come si vede si tratta di un complesso

⁵⁷ In tal senso PERICU G., *Giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, in COMPORTI G.D. (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, cit., p. 259.

⁵⁸ D'ALBERTI M., *Di alcuni limiti della giustizia amministrativa*, in CERULLI IRELLI V., *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania Contributi per un confronto*, Milano, 89-99

⁵⁹ DEL GATTO S.-ROTOLO E., *Il giudice e l'amministrazione*, cit., p. 284

⁶⁰ VOLPE F., *L'irregolarità dell'atto processuale amministrativo alla prova del processo telematico* in *Dir. Proc.amm.*, 2017, pag. 1001, fasc. 3

di delicati fattori e di valori in gioco che richiederebbe una ulteriore riforma, magari di dettaglio, che potrebbe certamente offrire nuovi e interessanti spunti di riflessione.

«.....GA.....»