**A 50 anni dalla Legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali: un bilancio ed uno sguardo prospettico[[1]](#footnote-2).**

**Premessa**

Le giornate celebrative di Torino sono anche dedicate al 50° anniversario della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

Questa introduzione è dedicata ad alcune riflessioni sul ruolo del giudice amministrativo a mezzo secolo di distanza dalla l. n. 1034 del 1971 che li ha istituiti.

**La Giustizia amministrativa nella Costituzione.**

Gli istituti della Giustizia amministrativa nella Costituzione repubblicana sono tutti configurati per la tutela giurisdizionale dei cittadini (art. 24, 1° comma, art. 113 e art. 103, 1° comma), segnando, così, il definitivo tramonto della visione secondo la quale sarebbero volti a garantire soltanto la legittimità dell''attività amministrativa, delineando, invece, una giurisdizione di tutela di situazioni soggettive (salvo quanto previsto dall’art. 100 con riferimento alla funzione consultiva, a tutela della legalità nell’esercizio della funzione pubblica in senso oggettivo).

Sono, in particolare, riferiti alla tutela giurisdizionale i principi di generalità, pienezza ed effettività, (che precedentemente non erano garantiti), con espresso riferimento ai soggetti - “tutti” – (art. 24, 1° comma), alle posizioni giuridiche - diritti soggettivi e interessi legittimi - (art. 24, 1° comma, e 113, 1° comma), e a tutti agli atti della pubblica amministrazione (art. 113, 1° comma)[[2]](#footnote-3).

Garanzia accompagnata dall’espresso divieto di esclusione o limitazione a particolari mezzi di impugnazione o a determinate categorie di atti (art. 113, 2° comma) salvo gli atti legislativi e politici.

E’ assicurata, pertanto, agli interessi legittimi la medesima dignità dei diritti soggettivi, pur con la peculiarità delle tecniche di tutela.

Correlativamente, al giudice amministrativo è assicurata la stessa dignità di giudice ed indipendenza prevista per il giudice ordinario[[3]](#footnote-4).

Si mantengono così il sistema delle due giurisdizioni, ordinaria ed amministrativa, ed anche i criteri di ripartizione, fondantesi sulle posizioni giuridiche soggettive, diritti soggettivi e interessi legittimi, con salvezza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma solo “in particolari materie indicate dalla legge” (art. 103, 1° comma) e comunque connesse all’esercizio di funzioni pubbliche.

Si estende anche alla Giurisdizione amministrativa, infine, il principio del “giusto processo”, che deve essere svolto “nel contraddittorio delle parti, in condizione di parità”, e deve avere una “ragionevole durata” (art. 111, novellato dalla legge di revisione costituzionale n. 2 del 1999, commi 1° e 2°).

In particolare la ragionevole durata costituisce un obiettivo ed al fine di garantirla sono orientate le scelte normative, sia sul piano processuale che organizzativo (anche nell’ottica del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR).

Vi è piena consapevolezza che la funzione giurisdizionale non può costituire un freno alla crescita economica e sociale del Paese.

Nell’ambito della previsione dell’art. 100 della Costituzione, il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, non è destinato a supportare le scelte decisionali delle Amministrazioni, quante volte esse ritengano di avvalersi della consulenza del Consiglio stesso.

Dal momento che la funzione consultiva (funzione di rilevanza costituzionale) è svolta nell’interesse dell’ordinamento generale non può dubitarsi della sua compatibilità con quella giurisdizionale, non facendo venir meno l’imparzialità anche nel rinnovato contesto della previsione dell’art. 111 della Costituzione in materia di “giusto processo”[[4]](#footnote-5).

Inoltre la sempre maggiore complessità del sistema delle fonti pone quesiti sempre più delicati sulla dimensione e la natura del fenomeno giuridico, con la focalizzazione della funzione consultiva obbligatoria con riferimento agli atti normativi[[5]](#footnote-6).

**I Tribunali amministrativi regionali, la maggiore innovazione introdotta dalla Costituzione.**

Sul piano organizzativo la maggiore innovazione contenuta nella Costituzione è stata l’articolazione della Giurisdizione su due gradi di giudizio anche (ma non soltanto) nell’ottica del decentramento e della valorizzazione delle Autonomie locali.

Avendo la Costituzione previsto l’istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado nelle Regioni (art. 125 cost.) (anche a seguito della soppressione delle Giunte provinciali Amministrative), con L. 6 dicembre 1971, n. 1034, sono stati istituiti i Tribunali amministrativi regionali, quali organi di giustizia amministrativa, con competenza generale di primo grado[[6]](#footnote-7).

La legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali è stata commentata dal suo relatore (Sen. Lucifredi) come un punto di svolta, tanto che nella parte finale della relazione dell’8 ottobre 1970 si legge: “Probabilmente, taluni dei colleghi parlamentari, che non seguono a fondo le discipline delle materie amministrative può darsi che non si rendano conto dell’importanza di questo provvedimento che oggi per nostro merito perviene a conclusione. Dovete tenere presente che con la nostra deliberazione di ieri e di oggi abbiamo inciso profondamente su di un sistema di giustizia amministrativa vigente in Italia dal 1865. Alcuni punti fondamentali sono rimasti intatti, altri, invece, sono stati modificati ed integrati in relazione alla necessità di oggi, sicché senza fare demagogia, si può affermare che si introduce in questo settore una riforma per taluni aspetti rivoluzionari. Io formulo l’augurio che questa legge, durante la sua applicazione, dia i risultati che noi tutti speriamo”.

La rilevanza della legge sui Tribunali amministrativi regionali, nel quadro delle norme fondamentali, è dovuta al fatto che essa non costituisce un semplice adattamento al precedente assetto, né ha una circoscritta importanza, bensì contribuisce a costruire il corpo centrale del sistema.

Unanimemente (a 50 anni di distanza) si riconosce che la legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali è stata importante già per il solo fatto che il legislatore abbia avvertito l'esigenza d'intervenire in un campo che per anni era rimasto settoriale, dando la conferma che la Giustizia amministrativa andava sin da allora assumendo sempre più un ruolo di primaria rilevanza anche nello Stato contemporaneo[[7]](#footnote-8).

A 50 anni dall’entrata in vigore della legge 1034 del 1971, le ragioni che hanno portato ad una radicale riforma della Giurisdizione amministrativa di primo grado rimangono ancora attuali, rispecchiando problematiche ancor oggi presenti.

L’art. 125 della Costituzione è norma collocata nella Sezione dedicata alle Regioni, il che avrebbe potuto far ritenere che i Tribunali amministrativi regionali avessero competenza soltanto per gli atti regionali o infraregionali, ma il legislatore sin da subito e con una scelta ponderata li ha, invece, resi competenti per tutte le materie spettanti alla giurisdizione amministrativa[[8]](#footnote-9).

Si supera, pertanto, l’attribuzione della competenza per controversie soltanto “locali”.

Previsione, quest’ultima, in particolare, che ha determinato l’attuale assetto delle competenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio con un ruolo ed una composizione del tutto peculiari.

A seguito della legge n. 1034 la Giustizia amministrativa si articola, pertanto, su due gradi di giurisdizione ed il Consiglio di Stato svolge il ruolo di giudice di appello (salvo casi particolari) rispetto alle decisioni dei Tribunali amministrativi regionali.

L’appello veniva generalizzato come impugnazione delle pronunce di primo grado con effetto devolutivo e ciò per tutte le decisioni di primo grado aventi portata decisoria.

Da un punto di vista generale le norme della Costituzione hanno confermato il sistema articolato su una giurisdizione generale di legittimità, una giurisdizione estesa al merito ed una giurisdizione esclusiva.

Gli sviluppi successivi sono caratterizzati dall’estensione della giurisdizione esclusiva e dalla introduzione dei riti speciali[[9]](#footnote-10).

Il sistema della Giustizia amministrativa si caratterizza, nel periodo successivo al 1979, per l'accentuarsi della sua linea evolutiva, con l’attribuzione di altre materie di giurisdizione esclusiva[[10]](#footnote-11).

Quanto all’accesso alla tutela giurisdizionale una importante innovazione dalla legge n. 1034 del 1971 fu la possibilità di impugnare direttamente davanti alla giurisdizione amministrativa anche i provvedimenti non definitivi, marginalizzando i ricorsi amministrativi[[11]](#footnote-12).

Innovazioni al sistema di tutela sono anche frutto della giurisprudenza dalla Corte Costituzionale.

In particolare per quanto concerne il regime probatorio, ma limitatamente alla materia del pubblico impiego, e per quanto concerne l’opposizione di terzo[[12]](#footnote-13).

**La seconda fase ordinamentale.**

Per gli aspetti riguardanti l’assetto organizzativo, di grande rilievo è la l. 27 aprile 1982 n. 186, sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa, ancora pienamente vigente.

Si avvia (l’ancora incompleto) percorso normativo verso un unico plesso giurisdizionale.

La legge conclude un processo evolutivo, che si può dire iniziato con l'entrata in funzione dei Tribunali amministrativi regionali ed è caratterizzato in particolare dalla disciplina unitaria dell'autogoverno dei magistrati amministrativi.

Va ricordato che prima della legge 27 aprile 1982, n. 186 erano previsti due distinti Consigli di Presidenza (uno per il Consiglio di Stato ed un altro per i tribunali amministrativi[[13]](#footnote-14).

L’istituzione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, fa assumere a questo organo il ruolo di garante dell’indipendenza e della autonomia dei giudici amministrativi in simmetria con l'autogoverno già attuato da tempo per la magistratura ordinaria.

Con queste norme si sono così realizzate, nell'ordinamento della Giustizia amministrativa le garanzie d'indipendenza previste dall'art. 100 della Costituzione, applicando i principi dettati agli artt. 104 e 105 Cost. per la composizione e le competenze del Consiglio superiore della magistratura.

Garanzia ulteriormente rafforzata dalla componente di nomina parlamentare, a seguito della modifica introdotta dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, anche al fine di valorizzare gli istituti a tutela della indigenza interna.

L’assetto dell’autogoverno è coerente e peculiare alla natura e alla funzione della giurisdizione amministrativa, che è giurisdizione generale sugli interessi legittimi (art. 103 Cost.) e ha la funzione di garantire a tutti, ai sensi dell'art. 24 Cost., l'esercizio effettivo del diritto alla tutela giudiziaria degli interessi legittimi.

La legge 186 introduce, inoltre, una complessiva disciplina organizzativa del Consiglio di Stato ed in particolare dei Tribunali amministrativi regionali, con la istituzione in questi ultimi delle sezioni interne ed una più razionale articolazione degli assetti strutturali.

Si riconosce ai magistrati di primo grado la possibilità del conseguimento di qualifiche direttive e semidirettive (queste ultime precedentemente non previste, mentre le prime erano riservate ai consiglieri di Stato).

L’obiettivo di una struttura unitaria della Giurisdizione amministrativa (anche prendendo a modello la Corte dei conti), purtroppo, dopo 40 anni non è stato portato a compimento dal momento che non si è ancora attuata l’auspicabile unificazione dei ruoli, rimanendo vigente una disciplina foriera di contraddittorietà ed aporie.

**Le travagliate riforme degli anni 1997-2010. La legge n. 205 del 2000.**

Una riforma profonda (la più importante dopo l’istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) che ha riguardato l’intera Giurisdizione amministrativa con riguardo al perimetro della giurisdizione, è intervenuta con la L. 21 luglio 2000, n. 205.

In precedenza un incerto assetto era derivato dagli articoli 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80.

Infatti nell’esercizio della delega attribuita al Governo con legge 15 marzo 1997, n. 59, si devolvevano al giudice ordinario (con le eccezioni dei settori dell’impiego pubblico non contrattualizzato e delle controversie sulle procedure concorsuali) tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Al contempo veniva prevista “la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici ...” (art. 11, 4° comma, lett. g).

La disposizione delegante si presentava inadeguata a deliberare nuovi ambiti di giurisdizione esclusiva in quanto testualmente si limitava ad attribuire al giudice amministravo non già la giurisdizione esclusiva, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, ma soltanto la tutela risarcitoria in tali materie.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 292 del 17 luglio 2000 dichiarava costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, l’art. 33 D. Lgs. 80 del 1998 (in materia di pubblici servizi), argomentando che con l’art. 11 L. 59 del 1997, non si era voluto ampliare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie dell’edilizia, urbanistica e servizi pubblici, ma si era voluto soltanto attribuirgli la giurisdizione anche per la tutela risarcitoria prima riservata al giudice ordinario.

Sebbene la sentenza del giudice delle leggi riguardasse soltanto la materia dei pubblici servizi, alla medesima conclusione si sarebbe dovuto pervenire per quanto concerneva la giurisdizione esclusiva attribuita, con lo stesso D. Lgs. n. 80 del 1998, al giudice amministrativo in relazione alle materie dell’edilizia e dell’urbanistica.

Si determinò una situazione di estrema incertezza.

Da una parte la sentenza delle Sezioni unite n. 500 del 1999 metteva in discussione l’assetto del riparto di giurisdizione relativamente alle controversie nelle quali si chiedeva la tutela degli interessi legittimi, affermando configurarsi un sistema a doppia tutela e riesumando di fatto il criterio della “prospettazione”.

Dall’altra si avvertiva l’incertezza sul perimetro della giurisdizione esclusiva, determinata dalle predette sentenze della Consulta.

Con la legge n. 205 del 2000 furono introdotte innovazioni molto rilevanti, in gran parte trasfuse oggi nel codice del processo amministrativo introdotto con il D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, con una sostanziale ridefinizione degli ambiti della giurisdizione esclusiva nelle due macroaree della gestione del territorio e dei servizi pubblici[[14]](#footnote-15).

In tema di risarcimento dei danni, il novellato art. 7, 3° comma, L. 1034 del 71, riscritto dapprima dall’art. 35 D. Lgs. n. 80 del 1998 e poi nuovamente dall’art. 7 L. 205 del 2000 (oggi art. 30 c.p.a.), riconosce al Giudice amministrativo la giurisdizione sulle questioni relative al risarcimento del danno, con riferimento all’“ambito della sua giurisdizione”, così generalizzando la risarcibilità dei danni derivanti da lesioni di interesse legittimo o comunque di situazioni giuridiche connesse con l’esercizio di funzioni pubbliche.

Invero l’innovazione (necessaria per qualificare la tutela risarcitoria come tecnica di tutela degli interessi legittimi) era stata preceduta dalla sentenza delle SS.UU. n. 500 del 1999, alla quale va effettivamente attribuito il merito di avere generalizzato la risarcibilità dei danni nei confronti della pubblica amministrazione quale che sia la posizione giuridica fatta valere.

Di particolare importanza per la definizione degli ambiti della giurisdizione è stata la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, nella quale si affronta la questione dei limiti che il legislatore ordinario deve rispettare nel disciplinare, ampliandola, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La sentenza afferma definitivamente il principio che la Costituzione ha previsto un giudice del potere pubblico, e lo ha individuato nel giudice amministrativo, e questo è un dato che deve ormai considerarsi intangibile.

**La codificazione del processo amministrativo.**

Nel 2010 entra in vigore il codice il processo amministrativo, regolato da una normativa unitaria tendenzialmente completa, che rappresenta la più grande innovazione degli ultimi 50 anni, sia sotto il profilo operativo sia sotto quello culturale.

La codificazione del processo razionalizza un rito comune a tutta Giurisdizione amministrativa, conoscibile e unificante un sistema di diffuse ed eterogenee prassi giurisprudenziali differenti per ogni ufficio giudiziario ed incompatibile con i principi della sicurezza giuridica.

La ragione culturale non è stata meno importante, attribuendo al processo l’identità e la dignità di una disciplina processuale al pari del processo civile e di quello penale.

Il codice è complessivamente caratterizzato da continuità con l'assetto normativo e gli orientamenti giurisprudenziali precedenti.

Non mancano significative innovazioni, ma anche nelle parti non innovative la disciplina risulta aggiornata, razionalizzata e modernizzata.

Così, ad esempio, all’art. 7, rubricato “Giurisdizione amministrativa”, mentre si conferma che la giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito (2° comma), si fa riferimento, oltre che ai provvedimenti e agli atti, anche ai “comportamenti” (1° comma), riconoscendo la giurisdizione sul rapporto.

Ancora, in materia di giurisdizione viene recepito il principio affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 77 del 2007) in tema di “trasposizione” del giudizio.

Principio fondato sulla unitarietà della funzione giurisdizionale nel cui ambito operano più plessi con specifici ambiti organizzativi.

Si riordinano le materie di giurisdizione esclusiva (art. 133)[[15]](#footnote-16).

Controverso è il corposo elenco relativo alla “competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma” (art. 135).

Relativamente a non poche delle materie contemplate riesce difficile comprendere la ragione della loro attribuzione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, se non una “sfiducia” verso il giudice territoriale. Condizione quest’ultima inaccettabile[[16]](#footnote-17).

Il codice apporta significative innovazioni rispetto alla precedente disciplina in particolare per quanto concerne le azioni e le correlative pronunzie.

Sono previste, sotto la rubrica “Azioni di cognizione”, l’azione di annullamento (art. 29), l’azione di condanna (art. 30), l’azione avverso il silenzio (art. 31, 1°, 2° e 3° comma), l’azione per l’accertamento delle nullità (art. 31, 4° comma)[[17]](#footnote-18).

L’azione di adempimento in particolare disciplinata dall’art. 34 c.p.a. consente al giudice amministrativo in caso di accoglimento del ricorso, oltre che di condannare al pagamento del risarcimento dei danni, e all’adozione del provvedimento richiesto, di orientare la successiva azione amministrativa, che deve solo dare esecuzione alla sentenza, la quale può precisare, già in sede di cognizione, le misure per la sua esecuzione.

Azione che più esprime il percorso verso un giudizio sul rapporto.

Il legislatore ha confermato la preferenza verso i riti speciali, in particolare per quanto concerne le controversie in materia di affidamento dei contratti pubblici e per gli atti delle Autorità indipendenti[[18]](#footnote-19).

**Il processo telematico e le straordinarie potenzialità che offre.**

Una novità importante che ha determinato un grande impatto sul sistema organizzativo è stata l’introduzione dal 1 gennaio 2017 del processo amministrativo telematico (già previsto dal codice del processo amministrativo), per effetto del quale la redazione degli atti processuali, il loro deposito e le loro comunicazioni vengono effettuati con modalità digitali.

Quella del PAT può definirsi la più radicale innovazione dei processi decisionali della giurisdizione amministrativa.

Il modello organizzativo prescelto è stato di fondamentale importanza per garantire continuità ed un elevato livello di esercizio della funzione giurisdizionale negli ultimi due anni nei quali l’intera popolazione mondiale è stata chiamata ad affrontare un’emergenza “antica”, ma allo stesso tempo inaspettata.

Il diffondersi della pandemia da COVID ha imposto l’individuazione di soluzioni in grado di garantire la prosecuzione delle attività essenziali, anche in presenza di misure restrittive che limitassero fortemente il contatto e la circolazione dei cittadini.

Tale necessità ha assunto un connotato particolare con riferimento all’attività giurisdizionale e alle recenti evoluzioni tecnologiche che l’hanno interessata.

È, pertanto, emersa, in tutta la sua rilevanza, l’intrinseca contraddizione tra la tradizionale impostazione del processo (che presuppone la presenza “fisica” dei giudici e delle parti) e la sua progressiva telematizzazione[[19]](#footnote-20).

Il processo amministrativo telematico in ogni caso ha garantito la celebrazione dei processi senza soluzione di continuità[[20]](#footnote-21).

Il giudice amministrativo si è così tempestivamente pronunciato su vari profili di limitazione delle attività private (ma in taluni casi anche di loro espansione).

In particolare, il Giudice amministrativo ha definito con tempestività i rapporti tra autorità centrali e comunali nell’azione di contenimento dell’epidemia e il regime di accesso ai verbali del comitato tecnico scientifico[[21]](#footnote-22).

**Le prospettive evolutive della giurisdizione amministrativa**

Da tempo vengono emergendo mezzi di protezione del cittadino, nei confronti delle pubbliche amministrazioni radicalmente diversi rispetto a quelli tradizionali.

In essi s'inscrive la tutela del singolo realizzata o attraverso la partecipazione del cittadino alle procedure di azione o mediante l'inserzione di taluni organismi nella gestione dell'autorità (per esempio le organizzazioni professionali od esponenziali di ambiti di interessi comuni) o strumenti organizzativi di mediazione (come ad esempio il “dibattito pubblico”).

Nel profondo mutamento dei rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini l'atto amministrativo non è più il protagonista assoluto di un ordinamento dominato da una visione formalistica del rapporto stato-cittadini e da una netta linea divisoria fra diritto pubblico e diritto privato; sicché tutto ciò costituisce un fattore di profondo mutamento della giustizia amministrativa, rispetto a com'era configurata nell'impianto originario dei suoi istituti.

Da un secondo profilo, invece, si rinviene un complesso ordine di fattori che controbilanciano ampiamente la spinta ora delineata e valgono a ristabilire nella giustizia amministrativa un centro di gravità del sistema.

Si consideri in proposito l'ampiezza di spazio assegnata dal disegno costituzionale all'intervento della pubblica amministrazione in tutto il regime di produzione e di distribuzione dei beni nonché di erogazione di servizi.

Si pensi alla vastità del compito dirigista e programmatico affidato ai pubblici poteri.

Particolarmente rilevante in tale contesto è la giurisdizione nei settori cui sono preposte le Autorità indipendenti, che per l’elevato livello di tecnicismo ha imposto una specializzazione in rami di attività settoriali ma di grande rilievo sia per i fruitori dei servizi che per gli operatori economici.

Il quadro generale della Costituzione tende a garantire il massimo della legalità dell'azione amministrativa e il massimo di tutela giuridica del cittadino.

In tale ambito è stato rafforzato il presidio dei diritti fondamentali, ampliandosi la sfera degli interessi legittimi, variamente collegati e condizionati all'interesse generale, come avviene tipicamente, ma non esclusivamente, nel campo della proprietà e dell'iniziativa economica, sempre più largamente vincolate a programmi, controlli, autorizzazioni.

Lo Stato è diventato una vasta organizzazione di produzione, di prelievo e di distribuzione di utilità, non esterna rispetto ai cittadini, ma spesso fatta proprio dalla combinazione e dalla concorrenza di molteplici interessi, anche di gruppo e collettivi. Le posizioni giuridiche nei confronti dello Stato e della Pubblica Amministrazione in genere sono in larga parte pretese di partecipazione ai vantaggi o di esclusione dagli svantaggi: e si caratterizzano come situazioni collegate, o addirittura implicate, nel funzionamento delle organizzazioni preposte alla gestione e alla distribuzione delle varie utilità.

Il giudice amministrativo territoriale in particolare è il primo giudice che entra in contatto con la vicenda controversa e svolge un ruolo fondamentale nell’individuare correttamente il *thema decidendum* e le questioni di rito immediatamente risolvibili.

Gran parte della qualità della risposta della giustizia amministrativa passa proprio dalle decisioni prese nei nostri Tribunali amministrativi regionali.

Infatti, buone sentenze di primo grado limitano le impugnazioni e consentono, in caso di appello, al Giudice di secondo grado di meglio inquadrare la vicenda.

La qualità della giurisdizione sotto questi profili si evince da un dato statistico costante[[22]](#footnote-23).

Ebbene ciò significa che oltre il 95% delle pronunce in primo grado determina l’assetto definitivo delle controversie.

In tale contesto non bisogna dimenticare che per gli appelli al Consiglio di Stato vige, salvo le deroghe espresse dall’art. 104 c. 2 c.p.a., il divieto di nova in appello, aumentando l’importanza dell’attività istruttoria svolta davanti al giudice di primo grado.

Un ruolo che diviene ulteriormente centrale se si pensa al rilievo delle ordinanze cautelari che consentono una tutela pressoché immediata concessa al ricorrente per evitare peggiori danni.

Ciò non dimenticando altresì la risposta ancor più celere che può essere garantita tramite i decreti cautelari presidenziali.

**Conclusioni**

Il nostro Paese, se vuole competere, deve disporre di una giustizia amministrativa incisiva e autorevole.

Se fosse debole lascerebbe senza tutela cittadini ed imprese nei rapporti con un'amministrazione che spesso dispone dei loro interessi prescindendo dal consenso.

Una giustizia amministrativa debole non aiuterebbe l'amministrazione del Paese, che presenta deficit di legalità gravi, endemici, anche nelle province del Nord, dove è sempre più diffusa la convinzione che la ragion politica venga prima della legge.

Nei Paesi dove la giustizia amministrativa è più autorevole, anche l'Amministrazione ne risente positivamente gli effetti, in termini di linearità, trasparenza, attenzione per il cittadino e in termini di efficienza.

In questa prospettiva, il sindacato giurisdizionale, oltre che una tecnica di tutela dei privati, costituisce anche un elemento fondamentale di un più complessivo sistema volto a ridurre il rischio di deviazioni e disfunzioni nella fase di attuazione delle leggi.

Questa è affidata all’amministrazione per ragioni di efficiente divisione del lavoro; ed è dal suo corretto assolvimento che dipende in larga misura l’effettiva realizzazione delle politiche pubbliche.

 **Vincenzo Salamone**

Presidente del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Pubblicato il 19 novembre 2021

1. Introduzione alla seconda giornata celebrativa di Torino del 12 e 13 novembre 2021 “DAI 190 ANNI DELL’EDITTO DI RACCONIGI AI 50 ANNI DELLA LEGGE ISTITUTIVA DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI”. [↑](#footnote-ref-2)
2. La Costituzione repubblicana del 1948 contiene disposizioni in tema di giustizia amministrativa ed altre che hanno un più ampio oggetto, ma pure la riguardano.

Le prime sono contenute negli artt. 24, 1° comma (“Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”), 103, 1° comma (“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”), 111, u.c. (“Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione"), 113, 1°, 2° e 3° comma (“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./ Tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti./ La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”), 125, 2° comma (“Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l’ordinamento stabilito da leggi della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo regionale”).

Le seconde negli artt. 100, 1° comma (“Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione”). [↑](#footnote-ref-3)
3. Si vedano gli artt. 100, u.c., 101, 2° comma, 108, ed oggi anche art. 111, 2° comma [“...davanti a giudice terzo e imparziale”]. [↑](#footnote-ref-4)
4. Il Consiglio di Stato fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi”. Inoltre, soprattutto dopo le modifiche introdotte con l’art. 17, l. 15 maggio 1997, n. 127, il parere facoltativo deve riguardare solo “le attività che più incisivamente impegnano l’azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento e non può essere attivata da una mera pretesa o esigenza dell’amministrazione interessata, la quale, al contrario, deve esporre, nella sua richiesta di parere, i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facoltativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all’esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale”.  Ciò è pienamente coerente con l’idea “di un’evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato di cui all’art. 100 della Costituzione” e con la necessità di inquadrare le funzioni consultive “in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un *advisory board* delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato”. Così ragionando le funzioni consultive del Consiglio di Stato si rivolgono, nella prassi più recente, oltre che a singoli ‘atti’, anche a sostenere “i ‘processi’ di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell’attività di implementazione (Consiglio di Stato, Sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807). [↑](#footnote-ref-5)
5. Va ricordato che l’art. 17, comma 28, della legge n. 127 del 1997, ha istituito una Sezione del Consiglio di Stato per gli atti normativi. Questa nuova Sezione è destinata ad avere sempre più importanza, anche in conseguenza del fatto che la stessa legge n. 127 del 1997 riconduce l’obbligatorietà dei pareri del Consiglio di Stato quasi esclusiva- mente agli atti normativi del Governo. [↑](#footnote-ref-6)
6. Nel 1968 fu presentato dal Governo Leone un disegno di legge per la istituzione dei tribunali amministrativi regionali che per fortuna non fu approvato perché era sta- to concepito con una visione limitata (correlata alla infelice collocazione dell’art. 125 nel titolo V sulle Regioni).

I tribunali amministrativi regionali venivano configurati come giudici di primo grado soltanto per limitate materie di interesse locale.

Negli anni successivi il problema fu ripreso e si arrivò alla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, della quale l’autore principale fu Roberto Lucifredi. La legge suscitò notevoli critiche da parte della dottrina, la quale si aspettava, alla stregua degli studi che erano stati elaborati in materia negli anni precedenti, contenuti maggiormente innovativi.

L’art. 125 della Costituzione italiana prevede che “nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l’ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione”. E così, dopo la soppressione delle Giunte provinciali amministrative (in merito a cui si rinvia a Corte Cost., n. 30/1967), con la legge n. 1034 del 1971 sono stati istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali proprio in ossequio all’art. 125 citato.

Dopo questo preambolo Lucifredi ha presentato la proposta di legge, spiegando i motivi che hanno portato a sottrarre le competenze tributarie ai Tribunali amministrativi regionali e l’introduzione delle materie di giurisdizione esclusiva in cui interessi legittimi e diritti soggettivi si intersecano facendo invero sorgere alcuni dubbi interpretativi.

Infine, nella ultima parte della relazione, ha trattato il delicato tema dei giudici da insediare in questi nuovi tribunali amministrativi, proponendo inizialmente che siano i Presidenti di Sezioni del Consiglio di Stato, o i Consiglieri anziani del Consiglio di Stato a presiedere i tribunali amministrativi al fine di completare la saldatura tra vecchio e nuovo ordinamento della giustizia amministrativa. Nel frattempo sarebbero stati attivati i concorsi per individuare i nuovi giudici amministrativi di primo grado.

Per comprendere i motivi che hanno portato all’istituzione dei TAR nel 1971 si ritiene utile riprendere la relazione di presentazione del disegno di legge n. 434 del 1970 [1] così da calarsi direttamente in quegli anni seguendo le parole dei politici di allora.

Ci si riferisce alla relazione di presentazione del testo avvenuta il 7 ottobre 1970 ad opera dell’On. Roberto Lucifredi. In tale occasione il relatore aveva ricostruito la situazione della giustizia amministrativa, ricordando che già nel dopoguerra (1945-1955) erano state redatte proposte (come quella del Prof. Forte) di formazione dei TAR, come postulato dall’art. 125 della Costituzione, e rammentando che il tema era tornato attuale dopo che la Corte Costituzionale, a più riprese (93/1965, 49/1968, 55/1966, 30/1967, 33/1968), aveva dichiarato l’incostituzionalità degli organi che gestivano le questioni amministrative periferiche: Consigli comunali e provinciali, Sezioni dei tribunali del contenzioso elettorale, Consigli di Prefettura e Giunta giurisdizionale della Valle d’Aosta. Tali decisioni avevano comportato una lacuna che Lucifredi aveva definito “grave” ed “estesissima” e che solo il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti avevano tentato di colmare. Tale assunzione di competenze da organi non competenti avrebbe comportato profonde incertezze e dubbi, trovando anche il contrasto della Corte di Cassazione.

Partendo da questa situazione di fondo, Lucifredi aveva affermato che se da una parte era impossibile per il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti gestire l’enorme mole di contenzioso periferico che gli si presentava, dall’altra non era immaginabile accentrare a Roma tutte le controversie che si sviluppano sui territori regionali e che in tali luoghi avrebbero “la loro naturale sede di risoluzione”. Quindi era necessario affrontare la “dolorosa realtà che oggi vi sono settori di rapporti amministrativi che sono del tutto sprovvisti di quel giudice che pure l’articolo 113 della Costituzione sempre assicura nei confronti di tutti gli atti amministrativi”. Il relatore aveva aggiunto poi una frase molto efficace: “Non credo, dunque, di esagerare, definendo drammatica e indegna di un popolo dalle luminose tradizioni giuridiche, di cui tanto spesso vantiamo, la situazione in cui attualmente si trova, in questo campo, il nostro diritto positivo. Noi legislatori ne siamo responsabili, e tanto più lo saremo, quanto più ritarderemo la nuova disciplina giuridica della materia”.

La situazione che, dunque, ha portato ad istituire i Tribunali Amministrativi Regionali era di profonda difficoltà nella gestione del contenzioso originato dalle questioni amministrative, considerando l’assenza di organi ad hoc che affrontassero a livello periferico ed in modo capillare le controversie amministrative. [↑](#footnote-ref-7)
7. I Tribunali amministrativi regionali hanno iniziato l’esercizio della funzione giurisdizionale nell’aprile del 1974 (le sezioni staccate nel gennaio 1977). [↑](#footnote-ref-8)
8. Va ricordato che la disposizione sin da subito è stata ritenuta compatibile con l’assetto delineato dall’art. 125 dalla Corte costituzionale già con la sentenza 12 marzo 1975 n. 61. [↑](#footnote-ref-9)
9. Alla giurisdizione esclusiva che il giudice amministrativo aveva già, la L. n. 1034 aggiunse i ricorsi relativi a rapporti di concessione di beni e di servizi pubblici (art. 5). Altra innovazione di notevole impatto introdotta dalla legge n. 1034 fu l’attribuzione al giudice amministrativo “nella materia relativa a diritti” del potere di “condannare l’amministrazione al pagamento delle somme di cui risulti debitrice” (art. 26, 3° comma). Si ha quindi un allargamento dei poteri di decisione non più limitati all’annullamento degli atti ma estesi anche al potere di condanna. [↑](#footnote-ref-10)
10. Con la legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (art. 5, sugli atti relativi a rapporti di concessione di beni ed originariamente anche di servizi pubblici), e con varie altre leggi quali, a titolo esemplificativo, la c.d. Bucalossi sull’edificabilità dei suoli, n. 10 del 1977 (art. 16, concernente contributi e sanzioni), la legge sul procedimento amministrativo e sull’accesso, n. 241 del 1990 (art. 11 in materia di accordi), la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato, n. 287 del 1990 (art. 33, sui provvedimenti dell’Autorità garante), la legge sull’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, n. 249 del 1997 (art. 1, 26° comma, sui provvedimenti dell’Autorità). [↑](#footnote-ref-11)
11. Va ricordato che con un provvedimento legislativo coevo e cioè il D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 fu introdotta una profonda riforma dei ricorsi amministrativi (ricorso gerarchico, ricorso in opposizione, ricorso straordinario al Capo dello Stato). [↑](#footnote-ref-12)
12. Il Consiglio di Stato, con le sue decisioni, inoltre ha integrato la disciplina del giudizio amministrativo colmando lacune della legislazione. Si parla al riguardo di giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato.

Quest’opera meritoria è continuata anche dopo la istituzione dei Tribunali amministrativi regionali. Al riguardo il Consiglio di Stato si è più volte giovato delle elaborazioni, degli approfondimenti, del giudice di primo grado per recepirli, per raffinarli e per introdurre interpretazioni significative di istituti processuali attraverso pronunce soprattutto dell’Adunanza Plenaria.

Così, per esempio, si è riconosciuta l’impugnabilità di atti endoprocedimentali che prima venivano considerati (autonomamente) non impugnabili, allorché essi, pur non essendo definito il procedimento, sono suscettibili di arrecare una immediata le- sione al destinatario (ad esempio le delibere comunali di adozione del piano regolato- re generale).

Si è ritenuto che il giudice amministrativo, quando giudica in materia di diritti, può disapplicare i regolamenti.

Ma i campi nei quali maggiormente hanno avuto svolgimento le costruzioni della giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato sono quelli della tutela cautelare e del giudizio di ottemperanza.

Per quanto concerne la tutela cautelare il Consiglio di Stato ha affermato sin da subito il principio che le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali sono appellabili, affermandone la natura decisoria, ha affermato che il giudice amministrativo può sospendere provve- dimenti negativi quale la non ammissione ad un concorso, ha individuato lo strumento per assicurare che le ordinanze cautelari siano effettivamente eseguite dall’amministrazione.

Altre evoluzioni sono state portate, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, per quanto concerne il giudizio di ottemperanza.

Per esempio il Consiglio di Stato ha aderito all’orientamento secondo il quale il giudizio di ottemperanza è ammissibile in presenza non solo di atti violativi o di mancata esecuzione, ma anche di atti elusivi del giudicato. [↑](#footnote-ref-13)
13. Per il Consiglio di Stato la disciplina normativa era prevista dal Regio Decreto 21 aprile 1942, n. 444 che all’articolo 35 recita: “Il Consiglio di Presidenza è composto dal Presidente del Consiglio di Stato e dai presidenti di sezione. È assistito dal segretario generale, il quale, quando non abbia voto ad altro titolo, ha voto deliberativo in tutti gli affari concernenti il personale di segreteria e subalterno”.

Per i Tribunali amministrativi Regionali, invece, la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali- pubblicata nella G.U. 13 dicembre 1971, n. 314) l’articolo 49 prevede che” ai fini dell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalla presente legge, il Consiglio di Presidenza dei tribunali amministrativi regionali, che era composto dal Presidente del Consiglio di Stato, dai due presidenti di sezione del Consiglio di Stato più anziani, da due presidenti di tribunali amministrativi regionali e da quattro magistrati amministrativi regionali sorteggiati ogni due anni. [↑](#footnote-ref-14)
14. Sono state poi introdotte disposizioni che hanno apportato significativi potenziamenti dell’effettività della tutela, anche attraverso semplificazioni e accelerazioni, per la maggior parte inseriti nella disciplina del processo cautelare. In particolare:

	* la possibilità di emanazione di misure cautelari idonee ad assicurare la tutela, non più limitate quindi alla sospensione dell’atto, compresa l’ingiunzione a pagare una somma di denaro (art. 21, 8° c. L. 1034/71, introdotto dall’art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 55 c.p.a.);
	* la estensione della cautela anche al comportamento inerte dell’amministrazione (art. 21, 8° c. L. 1034/71, introdotto dall’art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi artt. 31 e 55 c.p.a.);
	* la possibilità di definizione del giudizio di merito in sede di giudizio caute- lare, allorché si ritenga che il contraddittorio sia completo e sia completa altresì l’istruttoria (art. 21, 10° c. L. 1034/71, introdotto dall’art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 60 c.p.a.);
	* la possibilità di adottare, con procedimento camerale, sentenze succintamente motivate nei caso in cui si ravvisassero la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità o infondatezza del ricorso (art. 26, 3° e 4° c. L. 1034/71, introdotti dall’art. 9, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 60 c.p.a.);
	* la tutela contro il comportamento inerte dell’amministrazione congegnata in modo da andare ben oltre la semplice codificazione dell’istituto del silenzio rifiuto, con la previsione di termini brevi per la definizione del giudizio e di un potere decisorio del giudice amministrativo disegnato sul modello della sentenza sulla inottemperanza(art. 21 bis, L. 1034 del 1971, introdotto dall’art. 2 L. 205 del 2000; oggi art. 117 c.p.a.);
	* la possibilità di ottenere, in caso di estrema gravità ed urgenza tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il provvedimento cautelare presidenziale, anche in assenza di contraddittorio (art. 21, 9° c. L. 1034 del 1971, introdotto dall’art. 3,1° c. L. 205/2000; oggi art. 56 c.p.a.);
	* l’arricchimento dei poteri di cognizione del giudice con l’introduzione tra i mezzi istruttori della consulenza tecnica (art. 16 L. n. 205 del 2000, oggi art. 19 c.p.a., che la prevede solo se indispensabile);
	* la modifica della disciplina del regolamento di competenza con la previsio- ne della delibazione sull’eventuale manifesta infondatezza dello stesso (art. 31, 5° c. L. 1034/71, introdotto dall’art. 9, 4° c. L. 205 del 2000; oggi la materia risulta ridisciplinata dagli artt. 15 e 16 c.p.a.);
	* la concentrazione dei giudizi con la previsione secondo la quale tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all’oggetto del ricorso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti. In questo mo- do si evita lo spappolamento di un’unica questione in più giudizi (art. 21, 1° comma L. n. 1034 del 1971 introdotto dall’art. 3 L. n. 205 del 2000, oggi art. 43 c.p.a.). [↑](#footnote-ref-15)
15. Che ha valore ricognitivo non esaustivo; manca nell’elenco io e, ad esempio, il ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici previsto dall’art. 1 del D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198. [↑](#footnote-ref-16)
16. Ad esempio delle controverse aventi ad oggetto le ordinanze di commissariamento extra ordinem e gli atti emessi dal commissario (lett. e), e delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di rimozione o sospensione di amministratori locali e di scioglimento dei consigli comunali e provinciali (lett. q) per infiltrazioni mafiose. [↑](#footnote-ref-17)
17. Nello schema elaborato dall’apposita commissione presso il Consiglio di Stato erano previste altresì l’azione di adempimento, le azioni esecutive e l’azione cautelare.

Nel codice le azioni cautelari e le azione esecutive, sebbene non comprese tra le “Azioni di cognizione”, sono trattate le prime agli artt. 55 – 62 e le seconde agli artt. 112 – 115. [↑](#footnote-ref-18)
18. Molto controversa è la sottoposizione dei ricorsi in materia di affidamento di lavori, servizio e forniture (art. 119, lett. a) c.p.a.) ad un pesantissimo con- tributo di iscrizione a ruolo (D.P.R. n. 115 del 2002) avente lo scopo di limitare quanto più possibile, ma in molti casi sostanzialmente di impedire (è il caso delle procedure per importi di poco sopra la soglia comunitaria) il contenzioso in materia, in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., i quali garantiscono a tutti la tutela giurisdizionale contro tutti gli atti della pubblica amministrazione. [↑](#footnote-ref-19)
19. In linea di massima, la soluzione prescelta è stata quella di un “temporaneo rafforzamento” degli strumenti telematici di celebrazione dei processi, che riducesse ancora più la presenza fisica negli uffici, pur garantendo la prosecuzione per quanto “mutilata” dei procedimenti giudiziari.

La scelta è apparsa particolarmente efficace in seno alla giurisdizione amministrativa, nella quale la (quasi) totale assenza di una fase istruttoria in contraddittorio ben si prestava ad una telematizzazione “forte” del processo.

Tuttavia, una siffatta impostazione conduceva inevitabilmente al sacrificio di alcuni principi considerati basilari per il perseguimento dl “giusto processo”.

La gestione del processo amministrativo nell’emergenza pandemica si è snodata sostanzialmente in varie fasi evolutive, corrispondenti ai vari interventi legislativi, fino a giungere ad un modello “definitivo” proposto per rispondere alla “seconda ondata pandemica”. [↑](#footnote-ref-20)
20. I dati, come illustrato nella relazione del presidente del Consiglio di Stato, evidenziano la notevole capacità di adattamento della giustizia amministrativa. Nel periodo che va dal 1° marzo 2020 al 31 dicembre 2020, la giustizia amministrativa ha definito 47.869 procedimenti in primo grado e 11.078 in secondo grado. Di questi ultimi, 2.095, circa il 20%, sono passati in decisione senza discussione orale. Si noti che l’output ha superato l’input sia in primo grado (47.869 decisioni a fronte di 34.895 ricorsi) sia in secondo grado (11.078 decisioni a fronte di 9.135 appelli).

Per assicurare il tempestivo sindacato giurisdizionale sugli atti dei pubblici poteri emanati per far fronte all’emergenza, è stato quindi necessario estendere il ricorso alla tutela immediata, con una inevitabile espansione quantitativa delle decisioni adottate d’urgenza in via monocratica.  [↑](#footnote-ref-21)
21. Ad esempio, in relazione all’occupazione di suolo pubblico in favore dei gestori di attività di somministrazione di alimenti e bevande), gestione dei servizi diagnostici; accordi tra fondazioni IRCCS e società private per la validazione di test sierologici e molecolari per la diagnosi di infezione da SARS-Cov-2, visite domiciliari ai pazienti; affidamento di contratti pubblici per forniture sanitarie di emergenza. [↑](#footnote-ref-22)
22. Anche prendendo in considerazione il periodo 01.01.2017 - 29.10.2019, la percentuale di sentenze e di sentenze brevi emesse dai Tribunali amministrativi regionali e appellate è risultata pari al 17% (35.227 sentenze appellate su un totale di 208.142).

Particolarmente significati è che il dato percentuale di appelli accolti è pari al 14%. [↑](#footnote-ref-23)