

Unità non significa unicità della giurisdizione

di Solveig Cogliani

La questione della piena legittimazione costituzionale della giustizia amministrativa è stata ampiamente dibattuta ed ha trovato una sua completa disamina – nonostante qualche *revirement* politico, che dunque esula da questa trattazione - nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, che nel ripercorrere il contesto ordinamentale caratterizzato dal vuoto di tutela lasciato dalla l. 20 marzo 1865, all. E, che proclamò l'unità della giurisdizione, richiama la relazione Crispi al disegno di legge, divenuto la legge (istitutiva della IV Sezione) 31 marzo 1889, n. 5992, che chiariva come a seguito della legge abolitrice del contenzioso amministrativo “rimase abbandonata alla potestà amministrativa l'immensa somma di interessi onde lo Stato è depositario”.

Il giudice delle leggi precisa poi – nella storica sentenza - che, “pur se soltanto la legge 7 marzo 1907, n. 62, istitutiva della V Sezione, definì “giurisdizionale” questa e la IV Sezione, riconoscendo alle loro decisioni l'efficacia del giudicato, la funzione giurisdizionale dell'organo, che sarebbe stato chiamato a colmare il vuoto di tutela da essa lasciato, era già insita nella legge abolitrice del contenzioso amministrativo”.

Di tal ché il Costituente, accogliendo quell'impostazione rappresentata in Assemblea che vedeva nella giurisdizione amministrativa una “conquista di una tutela giurisdizionale da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione” (Leone, Assemblea, seduta pomeridiana del 21 novembre 1947) , ha riconosciuto al giudice amministrativo piena dignità di giudice ordinario per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive non contemplate dall'art. 2 della legge del 1865, per lo meno per come era stato inteso, recependo l'originario principio – attraverso l'art. 113 Cost. - “dell'unicità della giurisdizione” nei confronti della p.a. “e fu per questo ritenuta una conquista liberale di grande importanza” – “per il quale,

quando un diritto civile o politico viene leso da un atto della pubblica amministrazione, questo diritto si può far valere di fronte all'Autorità giudiziaria ordinaria, in modo che la pubblica amministrazione davanti ai giudici ordinari viene a trovarsi, in questi casi, come un qualsiasi litigante privato soggetto alla giurisdizione ... principio fondamentale che è stato completato poi con l'istituzione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato" (Calamandrei, Assemblea, seduta pomeridiana del 27 novembre 1947).

Si è, in vero, precisato in dottrina che l'unità della giurisdizione – intesa come funzione statale - e l'unicità della giurisdizione non sono dunque la stessa cosa e solo la prima è un principio costituzionale; l'idea della unicità, invece, è soltanto un obiettivo politico¹.

Del resto, attraverso la codificazione del processo amministrativo avviata dall'art.44 della l. n. 69 del 2009 ha trovato conferma l'idea che, come l'autorità giudiziaria ordinaria costituisce il giudice generale dei diritti (art.102 Cost.), così il giudice amministrativo costituisce il giudice generale dell'esercizio della funzione amministrativa e delle situazioni soggettive – gli interessi legittimi – vantate dai cittadini nei confronti del potere pubblico². Ed ha trovato, dunque, piena realizzazione quel sistema di protezione giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione delineato dagli artt. 103, 113, 125 Cost.³.

Si è infatti autorevolmente⁴ affermato che la scelta della codificazione dei principi e delle regole del processo amministrativo ha segnato un momento fondamentale dal punto di vista ordinamentale, nel senso di definire la giustizia amministrativa come un sistema generale di tutela con riferimento all'esercizio del potere pubblico.

Nella richiamata sentenza, la Corte costituzionale ha delineato con attenzione da un lato l'ambito della giurisdizione del g.a. e dall'altro la pienezza della tutela. Ha respinto infatti - dichiarandone l'infondatezza - la questione di legittimità delle norme (art. 7 della l. 205 del 2000, nella parte in cui - lett. c - sostituisce l'art 35 del d. lgs. n. 80 del 1998) che attribuiscono al giudice amministrativo la competenza a conoscere anche

¹. A. Police, *La mitologia della "specialità" ed i problemi della giustizia amministrativa*, in Rivista trimestrale Fascicolo 3/2015.

². A. Pajno, *La giustizia amministrativa all'appuntamento con la codificazione*, in Scienze politiche.luiss.it

³. V. Bachelet, *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1966

⁴. Cfr. A. Pajno, op. cit..

dell'azione di risarcimento del danno, precisando che, lungi dal costruire una nuova "materia" attribuita alla sua giurisdizione, costituisce un "ulteriore strumento di tutela, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo) da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della p.A.": tecnica di tutela che, pertanto, segue la giurisdizione della posizione soggettiva vantata nel giudizio principale e dunque, se questa spetta al giudice amministrativo, rientra nel potere decisorio di quest'ultimo giudice, a nulla rilevando il carattere (di sindacato di legittimità o di sindacato esclusivo) della giurisdizione sulla questione principale⁵.

Secondo la Corte, infatti, il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario un'assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha attribuito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, che non è assoluto ma che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie. Il legislatore ordinario, quindi, ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità⁶.

Se il tema dell'unità/unicità della giurisdizione può avere ancora una sua rilevanza, questa non può che essere individuata nell'attenzione da parte degli operatori e degli studiosi (e auspicabilmente della politica) a che le scelte del legislatore – in armonia con il dettato costituzionale, secondo l'insegnamento della Corte – tengano salde non solo le conquiste di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione (o piuttosto nei confronti delle molteplici forme di p.a., per così dire 'a geometria variabile'⁷), ma anche di garanzia della 'buona amministrazione'.

Ciò che in qualche modo preoccupa in questo momento è che l'aspirazione verso l'incremento dell'efficienza non si ponga in contrasto

⁵M. A. Sandulli, *Un passo avanti e uno indietro: il giudice amministrativo è giudice pieno, ma non può giudicare dei diritti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

⁶G. Virga, *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*, in *Lexitalia.it*.

⁷S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari 1995.

con l'effettività e la pienezza della tutela e che, dunque, trovino attento approfondimento i temi non solo dei costi per la proposizione dei ricorsi, ma, altresì, delle misure tese, in qualche modo, a contenere (al di là dei 'tradizionali' termini di decadenza o prescrizione) le possibilità di accesso alla giustizia.