

## *La complessità della domanda di giustizia ed il dialogo tra le giurisdizioni*

*Solveig Cogliani*

Parafrasando Zygmunt Bauman potremmo dire che nel nostro mondo i diritti e le libertà ‘vagano’ alla ricerca di tutela e gli strumenti di tutela ‘fluttuano’ alla ricerca dei diritti.

Lo spunto per un’ulteriore riflessione è dato dal caso esaminato dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, con l’ordinanza, 24 settembre 2018, n. 22435: una società chiedeva al Tribunale di Ancona la condanna delle amministrazioni competenti al risarcimento dei danni consistenti nella impossibilità di utilizzazione di un impianto, realizzato dalla stessa attrice e inizialmente autorizzato dalla p.a., per la produzione di energia elettrica da biogas, ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse; la società deduceva di essere stata indotta dal comportamento colposo delle amministrazioni a un incolpevole affidamento sulla realizzabilità e sull’utilizzabilità dell’impianto e di aver affrontato ingenti costi per la sua realizzazione e messa in funzione; tuttavia, in seguito all’annullamento dell’autorizzazione era stata costretta al definitivo abbandono dell’iniziativa economica.

A seguito di ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dalla società attrice, la Suprema Corte ha stabilito che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda di risarcimento dei danni derivanti da una fattispecie complessa in cui l’emanazione di un provvedimento favorevole, che venga successivamente annullato in quanto illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell’azione risarcitoria che si fonda, altresì, sulla capacità del provvedimento di determinare l’affidamento dell’interessato e la lesione del suo patrimonio che consegue a tale affidamento e alla sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole.

Torna, dunque, in considerazione la questione più volte esaminata dalla giurisprudenza della Suprema Corte e del Consiglio di Stato, della relazione della posizione giuridica soggettiva con l’esercizio del potere, a fronte di un dilatarsi, comunque, delle possibilità di tutela del privato rispetto all’autorità pubblica [nella dialettica, portata in primo piano da

M.S. Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, Milano, 1950], rispetto alla quale la giurisprudenza di legittimità ha affermato che l'attrazione della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo può verificarsi soltanto qualora il danno patito dal privato sia conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità del provvedimento impugnato (Cass. civ., Sez. un., 22 giugno 2017, n. 15640 e Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 293).

Tale ulteriore approdo pone in evidenza come anche il mondo del diritto non è rimasto indenne dal progressivo verificarsi dei fenomeni, delineati dall'ideatore della 'modernità liquida', quali, da un lato, lo sgretolamento delle regole precostituite e dall'altro, la ricerca costante della realizzazione delle libertà, delle proprie possibilità da parte di ciascuno, come estensione di una via alla felicità.

All'interno di tale prospettazione, il tema della giurisdizione trova una nuova lettura, come risulta evidente dalla stessa analisi fattane dagli studiosi e dagli esponenti delle magistrature superiori, laddove affrontano le problematiche attinenti al riparto della giurisdizione nell'ambito della ricerca del "*migliore sistema di tutela delle posizioni soggettive dei cittadini (e non solo)*"<sup>1</sup>, per la salvaguardia delle libertà individuali e la promozione dell'uguaglianza delle opportunità.

Il nuovo approccio appare tanto più evidente proprio dal confronto con la nuova complessità della pretesa di tutela di posizioni giuridiche soggettive, a fronte delle dottrine elaborate nei secoli scorsi, caratterizzate dalla certezza delle regole e dalla esatta delimitazione data dal ruolo dello Stato: dal "*Rechte sind rechtliche geschützte Interessen*" di Jhering ai diritti quali prodotto della società borghese, secondo l'approccio marxista.

Ne discende che il tema del riparto di giurisdizione non sfugge alla problematica più ampia della perdita del "*paradiso perduto della certezza*" [Z. Bauman, *Il disagio della postmodernità*].

Il sistema attuale di giustizia si connota, infatti, del concorso di diverse giurisdizioni in ambito nazionale e sovranazionale, che consente di far fronte "*in modo flessibile e dinamico alla accresciuta complessità del sistema stesso e alla nuove forme di effettiva tutela giurisdizionale*"<sup>2</sup> Si

---

<sup>1</sup> F. Patronigriffi, *Relazione al corso di formazione sul Riparto di giurisdizione, organizzato da Scuola superiore della Magistratura e Ufficio studi della giustizia amministrativa, Roma, Tar Lazio, 16 marzo 2017*),

<sup>2</sup> C. Guarnieri e A. Palanza, *Relazione del Gruppo di lavoro "Giurisdizioni. La cooperazione tra le giurisdizioni superiori nell'interesse dei cittadini e della giustizia"* – Nota di sintesi.

tratta di giurisdizioni non ordinate in senso verticale – sia in ambito nazionale che sovranazionale – che proprio per questo riescono ad esprimere “*giurisprudenze ispirate a canoni di fondo assai differenti*” essendo investite “*dal basso*” “*da una domanda di giustizia sempre più esigente*”.

In questo contesto, non possono che essere guardati con favore i vantaggi di articolazioni e di specializzazioni che sono dati dalla pluralità delle giurisdizioni, non rinunciando a costruire un percorso – seppure fluido ed in divenire – di integrazione e di coordinamento, teso all’individuazione di un presidio minimo di coerenza e qualità delle decisioni.<sup>3</sup>

Le problematiche sin qui delineate attraversano numerose questioni, quali il rafforzamento della funzione nomofilattica, la responsabilità dei magistrati e dello Stato per le sentenze ingiuste.

Vale, altresì, la pena di evidenziare l’importanza del costante dialogo tra Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Corte di Cassazione – in parte avviatosi e realizzato – tramite i rispettivi uffici studi e gruppi di studio, ma torna anche di grande attualità – *de iure condendo* – il progetto di una composizione allargata delle Sezioni Unite, per le questioni di giurisdizione, con la partecipazione di giudici amministrativi [S. Mazzamuto, L’eccesso di potere giurisdizionale del giudice della giurisdizione, in DPA, 2012], come una “Corte della giurisdizione”, che si occupi tra l’altro del regolamento dei confini, nella quale possano convergere le diversificate esperienze di cognizione sulla legittimità dell’attività pubblica e sulla spettanza ed il riconoscimento dei diritti.

Non è questa la sede per approfondire le concrete modalità di realizzazione di un siffatto progetto, tuttavia, deve evidenziarsi come la previsione costituzionale nel nostro ordinamento, di più giudici deputati alla tutela delle molteplici posizioni giuridiche, con le garanzie dei principi dell’effettività e del giusto processo, nonché soggetti alle medesime regole di imparzialità e di indipendenza, oltre che attestare una visione assai lungimirante del legislatore costituente nella direzione della tutela nella complessità del divenire degli ordinamenti e della società, conduce a condividere pienamente – per le ricordate esigenze di coerenza

---

<sup>3</sup> *Sul problema, cfr. M. A. Sandulli, Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica, Conclusioni delle Giornate di Studio sulla Giustizia Amministrativa - Castello di Modanella, Rapolano Terme/Siena, 8-9 giugno 2018; e, Principi e regole dell’azione amministrativa: riflessioni sul rapporto tra diritto e realtà giurisprudenziale, in federalismi.it, n. 23/2017.*

– l’idea sopra richiamata, in una “leale collaborazione tra “le giurisdizioni”, al servizio della “giurisdizione”... intesa come tutela giurisdizionale nel suo significato costituzionale”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> R. De Nictolis, *L’eccesso di potere giurisdizionale (tra ricorso per “i soli motivi inerenti alla giurisdizione” e ricorso per “violazione di legge”)*.