GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Il giudizio amministrativo. Princìpi e regole

Introduzione. Il sistema italiano di giustizia amministrativa

di Maria Alessandra Sandulli

6 maggio 2026

Sommario: 1. Premessa – 2. Le fonti – 3. Cenni sull'evoluzione storica – 3.1. Dai regimi assoluti al sistema "dualista" delineato dalla l. n. 2248 del 1865, all. E, e dalle leggi nn. 5992 del 1989 e successive sulle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato – 3.2. Dalla Costituzione ai nostri giorni – 4. Avvertenza sulla nozione di "merito" nel diritto processuale amministrativo

---

1. Premessa

L'espressione "giustizia amministrativa" è stata coniata per indicare il sistema delle tutele "giustiziali" concesse dall'ordinamento alle persone fisiche e giuridiche per difendere le loro posizioni soggettive nei confronti delle pubbliche amministrazioni (A.M. Sandulli, *Manuale*, § 256, e AA. *ivi* richiamati). Essa, quindi, tradizionalmente, abbraccia tanto i ricorsi amministrativi (nelle tre tipologie "ordinarie", dei ricorsi gerarchici – propri e impropri – a un'autorità amministrativa diversa da quella autrice dell'atto impugnato e dei ricorsi in opposizione a quella

stessa autorità, e nella – peculiare – tipologia "straordinaria" del ricorso al Presidente della Repubblica[1], alternativa al ricorso giurisdizionale, su cui v. *infra* R. Invernizzi), che gli strumenti di tutela giurisdizionale. Nel rinviare ad altre trattazioni per un'analisi dei ricorsi amministrativi e del loro ruolo (in particolare, oltre al già citato *Manuale* di A.M. Sandulli, §§ 261-274, e agli AA. *ivi* richiamati, si vedano i relativi riferimenti nelle *Lezioni* di A. Police, e A. Travi e nei *Manuali* di M. Clarich e di C.E. Gallo, e il capitolo di M. Immordino su *I ricorsi amministrativi*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2025, nonché M. Calabrò, *Ricorsi amministrativi e funzione giustiziale. Prospettive di riforma e valorizzazione del ricorso gerarchico improprio*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 1), il presente volume si concentrerà sui principi e sulle regole che informano il sistema di tutela giurisdizionale dinanzi al g.a. (sistema distinto e autonomo da quello dinanzi al g.o.), cercando di ripercorrerne, anche in termini critici, attraverso le più importanti evoluzioni legislative e giurisprudenziali, le caratteristiche e le peculiarità, nell'auspicio di offrire un quadro d'insieme che ne evidenzi pregi e difetti e che possa essere utile a studiosi e operatori, non soltanto per una sua migliore disamina e applicazione, ma anche – e soprattutto – per trarne stimoli e spunti di riflessione per indurre a suoi possibili miglioramenti.

Come noto, il complesso dei mezzi di garanzia giustiziale – e particolarmente il complesso dei mezzi giurisdizionali – nei confronti del potere amministrativo è una conquista degli ordinamenti liberali e rappresenta una essenziale manifestazione dello Stato di diritto, tanto più quando, con l'avvento dello Stato sociale, la sfera dei poteri pubblici si è progressivamente estesa, lasciando peraltro ampio spazio alla sfera di discrezionalità (amministrativa e tecnica: sul tema, per tutti, tra le opere più recenti, anche per gli opportuni richiami, gli *Atti* del Convegno nazionale dell'Associazione dei professori di diritto amministrativo su *Discrezionalità e amministrazione*, in *Annuario AIPDA 2022*, e gli *Atti* delle Giornate di studio sulla giustizia amministrativa 2023 su *Sindacato sulla discrezionalità e ambito del giudizio di cognizione*, a cura di F. Francario e M.A. Sandulli, entrambi Napoli, 2023; e i volumi di L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 2023; A. Moliterni, *La discrezionalità dell'amministrazione*, Torino, 2025; S. Perongini, Le *nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa*, Torino, 2025 e M. Ragusa, *Il giudizio di fatto nel processo amministrativo di annullamento*, Napoli, 2025).

Nel suo *Manuale* (loc. cit.), A.M. Sandulli osservava che tali strumenti di garanzia si caratterizzano – distinguendosi dalle garanzie politiche, consistenti essenzialmente nei controlli parlamentari sull'azione del potere esecutivo, e dalle garanzie amministrative, consistenti essenzialmente nei controlli d'ufficio e in alcune manifestazioni di autotutela d'ufficio – per ciò

che “sono predisposti a tutela dei singoli e non esclusivamente nell’interesse dell’ordinamento generale o di quello particolare della pubblica amministrazione: essi operano su istanza degli amministrati, i quali hanno un interesse protetto dall’ordinamento a che le loro doglianze vengano prese in considerazione dai competenti organi amministrativi e giurisdizionali”. Il passaggio riportato è particolarmente importante per la lettura del ruolo del giudice amministrativo e dei limiti che sempre più spesso il legislatore gli impone in nome della asserita aprioristica prevalenza di alcuni interessi pubblico-economici (su cui si rinvia alle considerazioni svolte nello scritto *La “risorsa” del giudice amministrativo* riportato *infra*, in appendice, e agli scritti ivi citati).

Lo studio dei mezzi di tutela giurisdizionale nei confronti della p.a. è di estrema importanza. Non si riesce, invero, a comprendere fino in fondo il diritto amministrativo (con il quale ci interfacciamo fin dalla nostra nascita, con l’iscrizione all’anagrafe comunale) se non si conosce il sistema di tutela degli amministrati nei confronti delle pp.aa. (e dei soggetti a esse equiparati: su cui v. *infra*, *La giurisdizione del giudice amministrativo*). Gli atti – e i comportamenti – attraverso i quali si esprime il “potere” amministrativo sono direttamente esecutivi e producono i loro effetti senza che occorra il consenso dei destinatari: per impedirlo, occorre contestarli nelle sedi competenti e con le apposite azioni (di annullamento, accertamento, condanna) entro termini perentori (su cui v. *infra* gli appositi capitoli), chiedendo, se del caso, una tutela in via d’urgenza (“cautelare”), in tempo utile a evitare che essi producano pregiudizi irreversibili, rispetto ai quali residuano soltanto (ma con forti limiti: v. *infra* i capitoli su *L’azione di condanna* e su *Il rito speciale sui contratti pubblici*) inadeguati rimedi risarcitori (v. ancora *La “risorsa”*, in appendice, § 4).

Un’effettiva attuazione del principio di legalità e dell’obbligo di rispetto dei canoni attuativi del principio di buon andamento (efficacia, efficienza, ragionevolezza, proporzionalità, tutela del legittimo affidamento, ecc.) che presiedono all’esercizio dell’azione amministrativa (su cui mi si consenta il rinvio al volume *Principi e regole dell’azione amministrativa*) richiede un adeguato controllo giurisdizionale del potere amministrativo (v. le considerazioni svolte in M.A. Sandulli, *Processo amministrativo, sicurezza giuridica e garanzia di buona amministrazione*, in *Il Processo*, 2018, 45 ss.). Al contempo, il principio di separazione dei poteri su cui si fonda il moderno Stato costituzionale pone il delicatissimo tema dei confini del suddetto sindacato giurisdizionale, che, all’evidenza, non deve interferire nelle scelte riservate ai titolari di tale potere e sostituirsi agli stessi nel bilanciamento tra i diversi interessi che sono eventualmente chiamati a effettuare. Da cui la rilevanza della distinzione tra correttezza nelle modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa (che il giudice deve poter comunque sindacare e garantire: v. anche C. cost. sentt.

25 e 171/2023) e valutazioni di puro "merito" (che, salvi gli ambiti, tassativi ed eccezionali, in cui la legge riconosce al g.a. una giurisdizione "estesa al merito" – artt. 7 e 134 c.p.a., su cui v. ancora, *infra*, *La giurisdizione del giudice amministrativo* –, sono appannaggio esclusivo dell'amministrazione), e dei limiti che, per la labilità del relativo confine, si impongono al sindacato sulla prima: temi che, resi vieppiù complessi dalla distinzione tra discrezionalità pura e discrezionalità tecnica (*rectius*, valutazione tecnica) e dai limiti al sindacato su quest'ultima (v. R. Vaccarella, *I confini della giurisdizione (tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Judicium*, 2012), tradizionalmente impegnano la dottrina e la giurisprudenza e che sono al centro del dibattito sul ruolo e sulla giustificazione stessa di un giudice amministrativo (v., oltre ai recentissimi volumi e agli *Atti* dei convegni sopra citati, M.A. Sandulli, *Brevi considerazioni sulla discrezionalità amministrativa*, in *Principi e regole*, cit. e il recente volume di M. D'Alberti, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Bologna, 2025).

Queste premesse, come si vedrà subito *infra*, sono infatti alla base della scelta ordinamentale di sottrarre il controllo del potere amministrativo all'autorità giudiziaria e riservarlo a controlli interni alla stessa amministrazione (come tipicamente accadeva negli Stati assoluti) o a un distinto plesso giurisdizionale, come accade, con diverse variabili, in alcuni ordinamenti moderni (M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, III. Per un panorama sui diversi modelli di giustizia amministrativa in Europa, si v. tra le opere più recenti, Aa.Vv., *Discipline processuali differenziate nei diritti amministrativi europei*, a cura di D. Sorace, Firenze, 2009; Aa.Vv. *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, a cura di G. Falcon, Padova, 2010, e *ivi*, in particolare A. Travi, *Verso una convergenza dei modelli di processo amministrativo?*, 7 ss.; M. Clarich, *Manuale*, cap. 1; M. D'Alberti, *Giudicare il potere amministrativo*, cit.; D. de Pretis, *Il processo amministrativo in Europa. Caratteri e tendenze in Francia, Germania, Gran Bretagna e nell'Unione europea*, Trento, 2000; Id., *La tutela giurisdizionale amministrativa in Europa tra integrazione e diversità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1 ss.; G. Recchia, *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, Padova, 1996; S. Tarullo, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva* europea, Milano, 2004).

Questa è stata la scelta operata nel nostro sistema, disegnato (costituendone anzi il vero emblema: M. Nigro) come un modello c.d. dualistico, che affianca, in parti sostanzialmente uguali, ai mezzi di tutela giurisdizionale ordinaria (concepiti dal codice civile e disciplinati dal codice di procedura civile) un complesso di azioni proponibili (con "ricorsi") dinanzi a un apposito plesso giurisdizionale "amministrativo", che vede al vertice il Consiglio di Stato (artt.

100 e 103 Cost.: v. il classico, ancora fondamentale, volume di A.M. Sandulli, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudizi sottordinati* e i contributi elaborati da Aa.Vv. *Rileggendo i presupposti processuali e le condizioni dell'azione nel volume "Il Giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*", pubblicati, in occasione dei 40 anni dalla scomparsa del Maestro, sul n. 2/2025 della rivista *Dir. e Soc*., anche in *open access*) e si articola, in primo grado, in venti Tribunali amministrativi regionali (TAR), con sede in ciascun capoluogo regionale (e alcune sezioni staccate: v. *infra* G. Verico).

Il criterio di riparto della funzione giurisdizionale, basato a tutt'oggi sulla c.d. *causa petendi*, ovvero sulla natura delle posizioni giuridiche soggettive tutelate (diritti soggettivi al g.o. e interessi legittimi al g.a., salvo le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva in cui la cognizione di quest'ultimo è estesa ai diritti soggettivi: (v. *infra La giurisdizione del giudice amministrativo*), è stato ed è fonte di incertezze e oggetto di dibattito v. R. Vaccarella, *I confini della giurisdizione (tra giudice ordinario e giudice amministrativo*), in *Judicium*, 2012, così come, ciclicamente (v. *inter aliis* G. Tropea, *La specialità del giudice amministrativo, tra antiche criticità e persistenti insidie*, in *Dir. proc. amm.* 2018, 889 ss.), viene riproposta la questione dell'opportunità del modello dualistico e di un giudice "diverso" da quello ordinario per le controversie coinvolgenti le pp.aa. (*rectius*, come si dirà meglio *infra, ivi*, il potere amministrativo), qual è quello gradualmente costruito nella seconda metà del XIX secolo e confermato dalla nostra Costituzione (v. tra gli scritti più recenti, anche per ulteriori richiami, L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, IV ed., 2024, Parte I; sempre fondamentale, per la comprensione del dibattito e la critica del modello "dualista", il volume di A. Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa"* (*Sonntagsgedanken*), Milano, 2005, ristampato nel 2025 nella collana "*Per la storia del pensiero giuridico moderno*", con *prefazioni* di B. Sordi, L. Ferrara e A. Travi).

Questo sistema "generale" è integrato – e derogato – per alcune particolari controversie da giudici amministrativi speciali: in particolare, la Corte dei conti (per i giudizi in materia di pensioni, i giudizi di conto e quelli di responsabilità c.d. amministrativa patrimoniale nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, attualmente disciplinati dal codice di giustizia contabile approvato con d.lgs. n. 174 del dare atto della riforma); il Tribunale superiore delle acque pubbliche ("*TSAP*"), cui, in forza del r.d. n. 1175 del 1933, è tuttora riservata la competenza giurisdizionale sulle controversie (a tutela tanto dei diritti soggettivi che degli interessi legittimi) in materia di acque pubbliche, e, in forza del r.d. n. 1604 del 1931, quella sui ricorsi in materia di pesca (v. *infra* il *focus* di G. Capra); gli organi (prima Commissioni, ora Corti) di giustizia tributaria, cui sono devolute le controversie aventi a oggetto l'imposizione di

prestazioni tributarie (oggetto di una recente importante riforma a opera della l. n. 130 del 2022).

A quelle appena menzionate si aggiungono ulteriori giurisdizioni speciali, definite anche di "giurisdizione domestica", con funzioni peculiari, come (a titolo meramente esemplificativo) la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e i Consigli nazionali di talune professioni, nonché la Commissione centrale per le professioni sanitarie, quando le rispettive leggi professionali li deputano a decidere i ricorsi avverso i provvedimenti (amministrativi) adottati dagli ordini professionali nei confronti degli appartenenti alle rispettive categorie (v. Cass., S.U., sentt. 24.9.2014, n. 20137; 12.12.2013, n. 27847; e TAR Lazio, Roma, V, 10.5.2023, n. 7840) e il Commissario per la liquidazione degli usi civici di cui alla l. 16.6.1927, n. 1766.

2. Le fonti

Come si vedrà subito *infra*, il nostro sistema di giustizia amministrativa ha avuto un'origine e uno sviluppo abbastanza complessi. Allo stato, oltre che sui principi e sulle disposizioni di livello costituzionale (in particolare, artt. 10, 11, 24, 25, 100, 102, 103, 108, 111, 113, 117, 125 e 134 Cost.) ed europeo (TUE, TFUE, CDFUE e direttive CE 89/665 e 92/13, come modificate dalla direttiva 2007/66, come interpretati dalle rispettive Corti), significativamente richiamati dall'art. 1 del codice del processo amministrativo ("*c.p.a.*"), l'impianto "generale" del sistema si regge sull'all. E della l. 20.3.1865, n. 2248 (per quanto riguarda l'ambito e i limiti dei poteri del g.o. nei confronti delle pp.aa.: v. *infra* il *focus* di C. Bernardo) e sui due codici processuali (il c.p.c., integrato dalle disposizioni sostanziali sulle azioni contenute nel codice civile e dalle leggi speciali – tra le quali meritano particolare attenzione ai nostri fini il r.d. n. 1611 del 1933 sul patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e le varie fonti che regolano le notificazioni –, e il c.p.a., approvato con d.lgs. n. 104 del 2010, in forza della delega conferita al Governo dalla l. n. 69 del 2019), per le azioni rispettivamente proponibili dinanzi al giudice civile e al giudice amministrativo e per lo svolgimento dei relativi processi; cui si aggiungono il d.P.R. n. 1199 del 1971, di semplificazione dei procedimenti per i ricorsi amministrativi, ordinari e straordinario (di cui si è detto *sub* 1), e il d.lgs. 20.12.2009, n. 198 sui ricorsi per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e relative norme tecnico-operative (su cui v. *infra* R. Dipace).

La l. 27.4.1982, n. 186 s.m.i. reca disposizioni organizzative e di funzionamento del Consiglio di Stato e dei TAR. Disposizioni particolari (dei rispettivi Statuti e dei relativi decreti di attuazione) regolano peraltro la composizione degli organi giurisdizionali chiamati a giudicare sugli atti e comportamenti amministrativi assunti nella Regione Sicilia, nel Trentino-Alto Adige e nella

Provincia autonoma di Bolzano (v. ancora A.M. Sandulli, *Manuale*, § 288, e G. Verico, *infra*, nonché, per rilievi critici, M.A. Sandulli, *La "risorsa"*, in appendice).

Le regole del processo amministrativo telematico, in attuazione dell'art. 13 disp. att. c.p.a., sono contenute nel d.P.C.M. n. 40 del 16.2.2016 s.m.i. (su cui v. N. Pergolizzi, *Processo amministrativo telematico*, in N. Saitta, *Sistema di giustizia amministrativa*, Napoli, 2021, 445 ss.; e R. Chieppa, *Codice commentato del processo amministrativo*, Milano, 2022).

Nel rinviare per un maggior dettaglio al prossimo paragrafo, merita peraltro sin da ora rimarcare la particolare origine ed evoluzione del sistema giurisdizionale amministrativo, che nasce nel 1889 con l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato – già "giudice amministrativo speciale" su alcune controversie, organo di risoluzione dei conflitti tra giudice ordinario e pubbliche amministrazioni e, soprattutto, organo consultivo (anche) sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato – e con l'attribuzione alla stessa della competenza *generale*, in unico grado, ad annullare (ed eventualmente sospendere: art. 12, perché, come ben rimarcato da P. Calamandrei, nella sua *Introduzione allo studio dei provvedimenti cautelari*, 1936, "la tutela cautelare è destinata più che a fare giustizia, a dar tempo alla giustizia di compiere efficacemente l'opera sua"), su ricorso dei titolari di situazioni giuridiche ("interessi giuridicamente protetti") sottratte dall'all. E della l. n. 2248 del 1865 alla giurisdizione ordinaria, gli atti amministrativi lesivi di queste ultime assunti in violazione del quadro normativo di riferimento e/o per finalità diverse da quelle presupposte all'attribuzione del potere pubblico; si sviluppa nel corso degli anni antecedenti alla Costituzione con una graduale estensione delle competenze giurisdizionali del Consiglio di Stato (con l'aggiunta di una V sezione); trova avallo nella Costituzione, che conferma e rafforza il modello dualista (artt. 102 e 103), fermo il controllo dei rispettivi confini da parte della Corte di cassazione (art. 111, co. 8) e prevede l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, attuata solo con la l. n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR (entrati però in funzione nel 1974), in concomitanza con il citato d.P.R. n. 1199 sui ricorsi amministrativi. All'esito di questa disordinata evoluzione, la disciplina del contenzioso amministrativo doveva essere cercata, in parte, nel r.d. n. 1054 del 1924, recante il t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato (integrato dal d.lgs. 5.5.1948, n. 642, che riordinò i rapporti tra le sue sezioni giurisdizionali, istituendone una terza, la VI, e, subito dopo, dal d.lgs. 6.5.1948, n. 654, modificato dal d.lgs. 24.12.2003, n. 373, istitutivo, in attuazione dell'art. 23 dello Statuto speciale per la Sicilia, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana – "*CGARS*" –, su cui v. *infra* G. Verico), e, in parte, nella suddetta legge TAR del 1971, che, però, rinviava per vari profili al medesimo t.u. del 1924 (con le evidenti difficoltà di lettura di un sistema normativo costruito su un giudice di unico grado, che diventa poi giudice di appello). Il descritto contesto normativo è

stato oggetto di numerose riforme, tra cui merita primaria menzione, per il suo carattere generale, quella approvata con la l. n. 205 del 2000, che, per un verso, ha cercato di operare un migliore raccordo tra le disposizioni che disegnavano il giudizio davanti al Consiglio di Stato come un giudizio di unico grado e la legge TAR, che lo aveva, come detto, trasformato in un giudice di appello, e, per altri versi, ha cercato di recepire alcune esigenze di maggiore effettività della tutela (soprattutto cautelare, istruttoria, risarcitoria ed esecutiva) e di accelerare la definizione delle controversie in alcune materie ritenute di particolare importanza economica e sociopolitica (tra cui quelle relative agli atti delle procedure per l'occupazione e l'espropriazione di aree per la realizzazione di opere di pubblica utilità, ai provvedimenti di scioglimento degli organi degli enti locali e a quelli, connessi, concernenti la loro formazione e il loro funzionamento, i ricorsi contro gli atti delle Autorità indipendenti, e, soprattutto, contro gli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, su cui si rinvia ai capitoli finali di questo volume). Un'anticipazione di quest'ultimo fenomeno era stata, invero, offerta dell'art. 19 del d.l. 25.3.1997, n. 67, conv. nella l. n. 135/1997, per le controversie "aventi ad oggetto provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di attività tecnicoamministrative ad essa connesse e provvedimenti di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, ivi comprese le procedure di occupazione ed espropriazione delle aree ad esse destinate". Mentre la l. n. 241 del 1990 (c.d. legge sul procedimento amministrativo), nel disciplinare il diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, affidando le relative vertenze alla giurisdizione esclusiva del g.a., aveva previsto che esse fossero definite con un rito speciale accelerato (v. *infra* A. Corrado e B. Gargari).

Si apriva così la strada a un sistema caratterizzato sempre di più da una varietà di riti e di tipologie di pronunce (A. Travi, *Lezioni*, III, § 5).

Negli ultimi decenni, la giustizia amministrativa è stata invero sempre più fortemente influenzata dalle problematiche legate allo sviluppo dell'economia e in particolare al contenzioso sui contratti pubblici, tirato, per un verso, nel senso della riduzione delle garanzie giurisdizionali per lasciare campo libero alla realizzazione delle opere pubbliche c.d. strategiche (l. n. 443 del 2001) e, per l'altro, in senso opposto, verso il rafforzamento di tali garanzie in nome dell'effettività della tutela imposta dal diritto UE (in particolare, la giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla tutela d'urgenza, direttamente recepita nel "primo" codice degli appalti pubblici, approvato dal d.lgs. n. 163 del 2006, e la direttiva 2007/66/CE, di riforma delle c.d. "direttive ricorsi" del 1989 e del 1992, recepita dal d.lgs. n. 53 del 2010, modificativo di varie disposizioni del medesimo codice).

Soltanto con il d.lgs. n. 104 del 2.7.2010, in attuazione della delega conferita al Governo dalla l. n. 69 del 2009, la disciplina dei giudizi amministrativi affidati al plesso TAR/Consiglio di Stato è stata raccolta e unificata in un apposito "Codice del processo amministrativo" (redatto sulla base di uno "Schema" predisposto da una Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato e composta da magistrati, professori universitari, avvocati dello Stato e avvocati del libero foro: v. i testi a fronte in appendice al volume di R. Chieppa, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2010), costituito da 137 articoli, divisi fra 4 libri, inserito nell'all. 1 al decreto. Codice che peraltro (a differenza del c.p.c.) reca anche l'enunciazione dei "principi generali" (artt. 1-3) e l'individuazione delle tipologie di "azioni di cognizione" proponibili dinanzi al g.a. (artt. 29-31), oggetto, *infra*, di appositi capitoli. Gli altri (tre) allegati al decreto recano, rispettivamente, le "norme di attuazione", le "norme transitorie" e le "norme di coordinamento e abrogazione".

Negli anni successivi, le disposizioni codicistiche hanno formato oggetto di numerose integrazioni e modifiche, oltre che con i due decreti "correttivi" generali n. 195 del 2011 e n. 160 del 2012 (noti anche come "primo" e "secondo" correttivo), con disposizioni puntuali, determinate anche dall'esigenza di adeguarsi alla giurisprudenza della CGUE e dalle scelte di priorità degli interessi effettuate dalla politica. In particolare, come in parte anticipato, lo stretto legame tra azione amministrativa e attività economiche e l'impatto che inevitabilmente la sospensione e l'annullamento degli atti amministrativi impugnati hanno su queste ultime, ha, in più di un'occasione, spinto il legislatore a intervenire, anche con disposizioni *spot*, per stringere oltre ogni logica i termini processuali o condizionare e delimitare i poteri del giudice amministrativo (se ne colgono significativi esempi nelle richiamate disposizioni di accelerazione dei giudizi sulle materie di maggiore impatto economico e sociopolitico inserite nella l. TAR dalla riforma del 2000 (v. art. 23-*bis* l. TAR), e, soprattutto, in quelle sul rito speciale per le controversie in materia di contratti pubblici inserite dal menzionato d.lgs. n. 53 del 2010 nel codice degli appalti del 2006 e poi trasfuse negli artt. 120 ss. del c.p.a., e, da ultime, le specialissime disposizioni introdotte dalla l. n. 108 del 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68, per accelerare la definizione di tutti i giudizi amministrativi concernenti le procedure – di qualunque oggetto – esperite ai fini dell'attuazione del PNRR: su cui v. *infra* G.A. Giuffrè Sandulli, *Il rito abbreviato comune a determinate materie*).

Tra le altre fonti rilevanti per lo studio del sistema di tutela giurisdizionale nei confronti delle pp.aa. si segnalano, naturalmente, il r.d. 14.4.1910, n. 639, recante il t.u. delle disposizioni di legge relative alla procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli

altri enti pubblici, dei proventi di demanio pubblico e di pubblici servizi e delle tasse sugli affari, e il d.l. n. 220, conv. nella l. n. 280 del 2003, recante “Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva” (sulla cui compatibilità costituzionale cfr. C. cost., 11.2.2011, n. 49 e 15.6.2019, n. 160).

3. Cenni sull’evoluzione storica

3.1. Dai regimi assoluti al sistema “dualista” delineato dalla l. n. 2248 del 1865, all. E, e dalle leggi nn. 5992 del 1989 e successive sulle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato

Per una migliore comprensione del nostro sistema di tutela giurisdizionale nei confronti delle pp.aa. è essenziale una breve sintesi della sua evoluzione storica.

Come si riferisce nei “classici” (v. per tutti, anche per gli ulteriori richiami, il *Manuale* di A.M. Sandulli, § 257, e il IV capitolo del fondamentale volume sulla *Giustizia amministrativa* di M. Nigro), le monarchie assolute antecedenti alla Rivoluzione francese non conoscevano alcun sistema di giustizia amministrativa. Nell’editto di St. Germain di Luigi XIII (1641) si affermava il principio che le corti giudiziarie “non sono state istituite che per rendere giustizia ai nostri sudditi”, e che di conseguenza era loro vietato “conoscere di qualsiasi affare possa concernere lo Stato, la sua amministrazione o il suo governo” (materia riservata al “principe”). Soltanto eccezionalmente, e in epoca successiva, i sovrani consentirono la chiamata in giudizio della loro amministrazione per controversie di diritto civile o relative alla riscossione di tributi, devolvendo di massima tali controversie a organi contenziosi speciali (Corte dei conti, ecc.). Per la generalità delle questioni, e in particolare per quelle relative all’esercizio dei pubblici poteri, i sudditi non avevano altro mezzo che quello di rivolgersi agli uffici gerarchicamente superiori a quelli che avevano emanato l’atto lesivo, o eventualmente allo stesso principe, in forma di *placet*, per ottenere una pronuncia in via di grazia (v. p. es. in Piemonte, le Costituzioni generali di Vittorio Amedeo II del 1770).

Le stesse forze rivoluzionarie francesi, mosse dall’intento di difendere la giovane repubblica, e concependo in modo rigoroso il principio della divisione dei poteri – che cominciava ad avere le prime applicazioni –, dimostrarono una certa diffidenza per l’autorità giudiziaria, tradizionalmente formata da elementi vicini alle classi aristocratiche, e nel 1789-1790 prima l’Assemblea nazionale e poi l’Assemblea costituente sancirono solennemente che gli organi giurisdizionali non avrebbero potuto intervenire sull’amministrazione, che doveva conservare

intatta la sua autonomia, e, in quei pochi casi (quasi tutti estranei ai rapporti di diritto pubblico) in cui ammise una procedura contenziosa a tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, il legislatore la affidò agli stessi organi amministrativi, confondendo così l'azione, la deliberazione e la giurisdizione amministrativa "nelle stesse mani".

Si legge infatti significativamente nel decreto 22.12.1789, sull'organizzazione delle assemblee primarie e delle assemblee amministrative, che le amministrazioni di dipartimento e di distretto "non potranno subire interferenze nell'esercizio delle loro funzioni amministrative da alcun atto del potere giudiziario"; e nel decreto 16.8.1790, sull'ordinamento giudiziario, che le funzioni giurisdizionali sono distinte e rimangono sempre separate dalle funzioni amministrative e "I giudici non potranno, sotto pena di esorbitanza dal loro potere, interferire in qualunque modo sulle operazioni dei corpi amministrativi, né citare avanti a sé gli amministratori a motivo dell'esercizio delle loro funzioni".

Per garantire una maggiore serietà alla disamina del ricorso gerarchico, l'ordinamento francese prevedeva, però, in molti casi, che esso fosse deciso previa acquisizione del parere di un organo consultivo, il più importante dei quali era il *Conseil d'Etat* (*CdE*, al cui modello si è ispirato il nostro Consiglio di Stato: sulle analogie e differenze tra i due organi, v. Aa.Vv., in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, a cura di G. Paleologo, Milano, 1998), istituito dalla Costituzione dell'anno VIII (dicembre 1799).

A tale Costituzione, e alla sua legislazione applicativa, deve farsi invero risalire la prima base di un sistema di giustizia amministrativa in senso moderno. Mentre devolvevano ai tribunali ordinari le questioni di diritto privato e alcune questioni tributarie, le relative disposizioni attribuivano ad alcuni collegi amministrativi locali (Consigli di prefettura) la competenza a decidere una serie di controversie inerenti all'esercizio dei pubblici poteri; conferivano ad altri collegi (come la Corte dei conti) competenze giurisdizionali su questioni particolari; e accordavano al *CdE* un potere consultivo di carattere generale sulla legittimità dei provvedimenti ministeriali, sull'impugnazione delle pronunce dei Consigli di prefettura e sui conflitti di attribuzioni tra tribunali e p.a.. La decisione finale era però riservata al Capo dello Stato, in qualità di rappresentante supremo del potere esecutivo.

Un decreto napoleonico del 1806 istituì poi in seno al *CdE* un'apposita Commissione del contenzioso, con il compito di istruire i ricorsi proposti contro gli atti delle autorità amministrative centrali e locali e, per rafforzarne l'imparzialità, dispose che i relativi componenti non potevano essere affidatari di compiti di amministrazione attiva. Il *CdE* fu mantenuto, con le sue competenze sui ricorsi, anche con la restaurazione (1814-1815), mentre

nell'opinione comune si acquisiva sempre maggiore coscienza del rilievo del suo parere sui ricorsi, tanto che l'intervento del Capo dello Stato fu gradualmente percepito, più che come decisione del ricorso, come atto che rendeva esecutiva quella del *CdE*. Prima in via transitoria, con la Costituzione del 4.11.1848, e poi, definitivamente, con una legge del 24.5.1872, al *CdE* fu poi riconosciuta anche formalmente la competenza a decidere il ricorso, senza più necessità di intervento del Capo dello Stato (c.d. giustizia "delegata" e non più "ritenuta").

Si perfezionava in questo modo, anche con l'istituzione di uno speciale Tribunale dei conflitti, il sistema del "contenzioso amministrativo", nel quale le controversie di diritto amministrativo venivano attribuite a organi speciali, ancorché non inseriti nell'ordinamento giudiziario e non soggetti a garanzie di inamovibilità.

Il modello sopra descritto (che aveva anche da noi alcuni precedenti, specie nel Regno delle Due Sicilie) era stato introdotto in Italia dalla legislazione napoleonica. Anche se, con la restaurazione, i singoli Stati italiani, a eccezione del Ducato di Parma, tornarono al regime prenapoleonico, le idee legalitarie si erano però ormai fatta strada. E, sull'esempio del Regno di Napoli, che, sotto la spinta di una eletta schiera di giuristi, già nel 1817 aveva istituito i propri "giudici amministrativi" (Consigli d'intendenza nelle province; Gran Corte dei conti nella capitale, le cui deliberazioni erano però soggette all'approvazione sovrana), anche lo Stato Pontificio nel 1835 e il Regno di Sardegna nel 1842 accolsero il sistema del contenzioso amministrativo, lasciando ai tribunali ordinari la competenza sulle questioni di diritto civile. In particolare, nel Regno di Sardegna le funzioni di "giudici ordinari del contenzioso amministrativo" furono attribuite ai Consigli d'intendenza e, in sede di appello, alla Camera dei conti, cui era peraltro devoluta la competenza in unico grado sul giudizio di responsabilità contabile. A differenza del *CdE* e della Gran Corte dei conti napoletana, la Camera dei conti sarda pronunciava – primo esempio del genere – in modo definitivo e indipendente.

In tutti i richiamati sistemi italiani i giudici del contenzioso amministrativo non avevano comunque una competenza di carattere generale, ma per singole materie (controversie relative ai beni demaniali, ai tributi, agli emolumenti degli impiegati; giudizi relativi a talune contravvenzioni; ecc.).

La soluzione dei conflitti era riservata al Re, fonte di tutti i poteri.

Con l'introduzione del regime costituzionale (Statuto del 1848), nel Regno di Sardegna emerse la tendenza a una maggiore razionalizzazione della distinzione delle competenze tra "giudici amministrativi" e tribunali ordinari. Con il d.lgs. 30.10.1859, n. 3708, pertanto, mentre vennero

riservate alle stesse autorità amministrative le questioni che non involgevano diritti, furono riconosciute di competenza dei tribunali ordinari, oltre alla generalità delle questioni di diritto civile (alcune delle quali erano prima attribuite agli organi del contenzioso amministrativo), anche alcune controversie di diritto pubblico (elettorato, imposte dirette), affidando ai "giudici ordinari del contenzioso amministrativo", oltre a talune competenze relative a controversie di diritto civile (appalti, ecc.), una competenza su diverse controversie di diritto pubblico (relative a diritti e a interessi, espressione della tipologia che sarebbe stata poi definita come "interessi legittimi"), specificamente individuate dalle leggi (si trattava dunque di una competenza "per enumerazione" e non "generale"), e su tutte le controversie relative a diritti che presentassero stretta analogia con le medesime. Con tale riforma, il ruolo di "giudici ordinari del contenzioso amministrativo" passò (per il primo grado) dai Consigli d'intendenza ai Consigli di governo, e, per l'appello, (sul modello francese) dalla Corte dei conti (già Camera dei conti) a un'apposita sezione del Consiglio di Stato. Rimasero tuttavia alcuni giudici amministrativi speciali (p. es., la Corte dei conti, in materia di responsabilità contabile) e, per determinate materie (generalmente risalenti a loro anteriori competenze), gli stessi organi ordinari del contenzioso amministrativo assunsero veste di giudici speciali.

Né i giudici ordinari né i giudici speciali del contenzioso amministrativo avevano comunque il potere di annullare, revocare o modificare un atto amministrativo.

La risoluzione dei conflitti era ancora riservata al Re, ma previo parere del Consiglio di Stato a sezioni unite.

In occasione della formazione dello Stato italiano unitario, il regime sardo fu esteso, con le rispettive annessioni, alla Lombardia e alle Marche. Mentre i Governi provvisori di Umbria e Romagna soppressero i tribunali amministrativi, attribuendone le competenze a quelli ordinari, nei territori dell'ex Regno di Napoli e a Parma furono di massima conservati, anche dopo l'annessione, gli ordinamenti esistenti.

Salvo modifiche di scarso rilievo, questo sistema disomogeneo, che però vedeva configurarsi una categoria di "interessi giurisdizionalmente protetti", ancorché non elevati dall'ordinamento a diritti soggettivi (M. Nigro, IV.2), durò fino all'unificazione delle leggi in materia amministrativa, operata dalla l. 20.3.1865, n. 2248, il cui all. E, come detto, in buona parte tuttora in vigore, espressamente dedicato al "contenzioso amministrativo", disponeva l'abolizione dei "tribunali speciali attualmente investiti del contenzioso amministrativo" (da cui la sigla "*l.a.c.*" o "*l.a.c.a.*") e devolveva tutte le controversie al g.o. (unico titolare della giurisdizione) o alla stessa autorità amministrativa. Erano però fatte salve dalla suddetta abolizione le attribuzioni di "giurisdizione

propria" (per distinguerla da quella c.d. "ritenuta" dal Sovrano, rispetto alla quale il Consiglio di Stato aveva un ruolo meramente consultivo, sui ricorsi straordinari).

Come visto, il sistema dei c.d. "giudici ordinari del contenzioso amministrativo" aveva avuto la funzione di dare un giudice a questioni di diritto pubblico che sotto i regimi assoluti non ne avevano mai avuto. Tuttavia, in tale sistema, gli stessi organi giudicanti provenivano dall'amministrazione ed erano inquadrati nell'amministrazione (e conseguentemente non erano né inamovibili, né indipendenti): il che era stato giustificato, da un lato, con l'esigenza che i giudici degli affari amministrativi avessero quella preparazione specifica che le loro attribuzioni richiedevano (e che difficilmente si sarebbe potuta richiedere ai giudici ordinari) e, dall'altro, con l'esigenza (legata al principio della separazione dei poteri) di evitare l'ingerenza del potere giudiziario nel campo d'azione del potere esecutivo.

Il rafforzamento delle idee liberali fece tuttavia maturare nei legislatori del nuovo Stato italiano la convinzione dell'opportunità che l'azione amministrativa, pur con le dovute cautele, venisse, di norma, assoggettata al sindacato dei giudici ordinari, che per la loro posizione di maggiore indipendenza erano in grado di fornire più valide garanzie di obiettività, e, conseguentemente, pari protezione a tutti i diritti portati alla loro cognizione (eliminando così ogni graduazione di intensità tra i diritti già affidati alla tutela dei giudici ordinari e quelli rimessi alla tutela dei 'giudici' del contenzioso amministrativo).

Piuttosto che al modello francese, si preferì quindi ispirare il sistema di giustizia amministrativa a quello belga, che fin dalla Costituzione del 1831 (promulgata subito dopo la liberazione nazionale) aveva istituito (rifacendosi al modello inglese) il regime della giurisdizione unica, devolvendo ai tribunali ordinari, salvo poche eccezioni, oltre alle questioni relative ai diritti privati, anche quelle relative ai diritti "politici", e riconoscendo al contempo agli stessi il potere di non applicare (ancorché non anche quello di annullare) gli atti amministrativi illegittimi (sistema rimasto in vigore in Belgio fino alla legge del 21.12.1946, istitutiva del Consiglio di Stato, con funzioni, tra l'altro, di giudice degli interessi legittimi).

La legge italiana del 1865 fu, dunque (almeno nelle dichiarazioni dei suoi fautori), ispirata dall'intento di veder realizzato in pieno il principio della sottoposizione della p.a. al diritto, mediante la devoluzione ai tribunali "ordinari" delle sue controversie con gli amministrati, relative a qualsiasi tipo di diritto soggettivo. In particolare, essa abolì i tribunali ordinari del contenzioso amministrativo (a. 1) – lasciando tuttavia in vigore (anche per ciò che atteneva ai diritti di cui esse si occupavano) le giurisdizioni amministrative "speciali", quali a es. quella della Corte dei conti e quella del Consiglio di Stato in sede di giurisdizione atipica (a. 12) –, attribuì ai

tribunali dell'ordine giudiziario (con potere di dichiarare illegittimi, ed eventualmente di disapplicare, con valenza limitata al caso deciso, ma non di annullare, revocare o modificare gli atti amministrativi, che quindi continuavano a esplicare i loro effetti fuori dalla vicenda controversa: aa. 4-5) "tutte le cause per contravvenzione e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico" (a. 2) e lasciò che le autorità amministrative conoscessero invece esse stesse degli altri "affari" (a. 3), e cioè delle questioni attinenti a interessi ritenuti di minore rilievo giuridico. (v. F. Merusi. *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*), in ISAP, *150° dell'unificazione amministrativa italiana*, Bologna, 2015). È utile a tale proposito ricordare che nel progetto originario (sen. Borgatti) l'art. 3 recitava, con formula positiva, che "la cognizione dei ricorsi contro gli atti di pura amministrazione riguardanti gli interessi individuali o collettivi degli amministrati spetta esclusivamente alle autorità amministrative…" (da cui il noto commento di P.S. Mancini, "Ebbene, ch'ei si rassegni"), ponendo così le basi per il criterio di riparto della tutela tra giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Tale sistema, se diede disciplina unitaria alle controversie relative ai diritti soggettivi, rivelò ben presto i suoi inconvenienti (che, del resto, le forze di minoranza non avevano mancato di evidenziare in Parlamento in occasione delle discussioni sulla legge del 1865): tra l'altro, esso lasciava totalmente in mano all'amministrazione tutte le questioni relative a interessi non protetti come diritti (la giurisprudenza del tempo – che aveva abbracciato un'accezione molto ampia dell'area degli "atti di pura amministrazione" – era peraltro piuttosto restrittiva nell'ammettere, nei rapporti di diritto pubblico, l'esistenza di diritti), inconveniente aggravato dal fatto che il sistema devolveva al Consiglio di Stato, organo inserito nella stessa p.a., la delicatissima funzione di risolvere i conflitti di attribuzione tra giudici e quest'ultima (art. 10, n. 1, dell'all. D alla l. del 1865).

Da qui la forte aspirazione (liberale e legalitaria) a nuove riforme, promosse dai più autorevoli statisti liberali (P.S. Mancini, R. Peruzzi, S. Spaventa, M. Minghetti, A. Depretis, F. Crispi), che sfociarono nella l. 31.3.1877 n. 3761, che, nell'istituire la Corte di cassazione di Roma (costituente la quinta Corte di cassazione statale), le dislocò la competenza a risolvere i conflitti di attribuzione, e, soprattutto, nelle ll. 31.3.1889, n. 5992 e 1.5.1890, n. 6837, che, pur mantenendo i ricorsi amministrativi previsti dalla precedente legislazione, attribuirono ad alcuni organi collegiali la funzione di risolvere, con garanzie processuali, le controversie dirette alla tutela di quegli interessi che la dottrina ebbe poi a definire "legittimi".

Si trattò, come sopra segnalato, di una vera svolta. In particolare, con la l. n. 5992 del 1889 (nota anche come "legge Crispi"), fu infatti istituita una nuova sezione del Consiglio di Stato (la IV), cui

fu devoluta una competenza di carattere generale a decidere sui ricorsi in tema di legittimità degli atti amministrativi definitivi lesivi di interessi legittimi, e, in alcuni casi tassativamente indicati (non riguardanti soltanto atti amministrativi e comprendenti i casi nei quali il Consiglio di Stato aveva una competenza contenziosa, ovvero la richiamata c.d. "giurisdizione propria"), una competenza a pronunciare anche nel "merito" (A. Police, *L'epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della «giurisdizione propria» del Consiglio di Stato*, anche per ulteriori richiami). La legge del 1890 attribuì invece alle Giunte Provinciali Amministrative ("GPA", istituite due anni prima in ogni provincia, quali organi di controllo sugli enti locali)**[2]** la competenza a decidere – di massima anche in merito, e salvo appello al Consiglio di Stato –, in alcuni casi tassativamente indicati, sull'impugnazione degli atti amministrativi degli enti locali lesivi di interessi legittimi, nonché su altre controversie interessanti i suddetti enti.

Il sistema si andò gradualmente sviluppando e perfezionando, dapprima, con la l. 7.3.1907, n. 62, che, nell'istituire una V sezione del Consiglio di Stato, devolvendole le controversie in cui esso aveva anche competenza di merito, affermò in modo esplicito la natura giurisdizionale delle decisioni delle nuove sezioni (IV e V) del Consiglio di Stato e delle GPA, (questione molto dibattuta in dottrina, con evidenti riflessi sulla relativa impugnabilità dinanzi alla Corte di cassazione come giudice dei conflitti); e, successivamente, con il d.lgs. 30.12.1923, n. 2840, che – oltre a risolvere alcuni problemi organizzativi (eliminando ogni distinzione tra tali sezioni e demandando al presidente del Consiglio di Stato l'assegnazione dei ricorsi all'una o all'altra) –, nella consapevolezza della difficoltà di distinguere, in alcune materie, i diritti dagli interessi, e di districarne i rapporti, aggiunse alcune materie, tassativamente indicate (tra le quali la più importante era quella del pubblico impiego), a quelle in cui già la precedente legislazione affidava al Consiglio di Stato e alle GPA anche la conoscenza di questioni relative a diritti soggettivi (c.d. "giurisdizione esclusiva", su cui v. *infra La giurisdizione del giudice amministrativo*), e, infine, riconobbe a tali organi, in tutte le controversie a essi devolute, anche la potestà di giudicare (con efficacia limitata al caso deciso) delle questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti (salvo specifiche eccezioni).

L'ordinamento del Consiglio di Stato e delle GPA in sede giurisdizionale fu racchiuso, rispettivamente, nei rr.dd. nn. 1054 e 1058 del 26.6.1924.

Per meglio inquadrare il modello dualista costruito dal legislatore del Regno, merita richiamare alcune disposizioni cardine del r.d. n. 1054 ("*t.u. Cons. St.*"). In particolare, l'art. 26, co. 1, affermava la "Spetta[nza] al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale [del potere] di decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e

provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici; quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali". L'art. 27 indicava una serie di materie (tra cui, i ricorsi per contestazioni sui confini di comuni o di province e i ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, con riferimento al caso deciso, al giudicato dei Tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico: c.d. "ricorsi in ottemperanza", fondamentale corollario del principio di effettività della tutela, su cui v. *infra* A.G. Pietrosanti e G. Mari), nelle quali la suddetta competenza si estendeva anche al "merito" della decisione assunta dall'amministrazione, sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza economica e amministrativa della stessa, consentendo al g.a. una cognizione autonoma del fatto (non mediata dal provvedimento impugnato, come era quella del giudizio di legittimità) e l'utilizzo dei mezzi di prova ammessi dal processo civile, purché compatibili con i caratteri della giurisdizione amministrativa (art. 44, co. 2, t.u. Cons. St.) e il potere di "sostituirsi all'amministrazione" (v. *infra La giurisdizione del giudice amministrativo*). L'art. 29 indicava a sua volta una serie di materie (tra cui il rapporto di pubblico impiego) in cui il Consiglio di Stato aveva una competenza giurisdizionale "esclusiva", implicante la conoscenza, ai sensi dell'art. 30, "anche di tutte le questioni relative a diritti", ferma la riserva al g.o. di quelle "attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali alla pronunzia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre, nonché le questioni pregiudiziali concernenti lo Stato e la capacità dei privati individui, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso". Nelle materie in cui non aveva giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 28 dello stesso t.u., il Consiglio di Stato era comunque "autorizzato a decidere" in via incidentale (ovvero con efficacia limitata al caso deciso) "di tutte le questioni pregiudiziali od incidentali relative a diritti la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale di sua competenza", con la surricordata eccezione per l'incidente di falso, e per le questioni concernenti lo stato e la capacità di privati individui, salva quella a stare in giudizio. L'art. 34 regolava i rapporti con i ricorsi amministrativi, precisando che il ricorso al Consiglio di Stato era esperibile soltanto per l'annullamento di provvedimenti "definitivi", emanati "in sede amministrativa, sul ricorso presentato in via gerarchica", e che esso non era comunque più esperibile nel caso in cui il ricorrente avesse proposto ricorso al Re (in ragione del fatto che questo era definito su parere del Consiglio di Stato)**[3]**.

3.2. Dalla Costituzione ai nostri giorni

Il descritto modello “dualista” (caratterizzato dal fatto che tanto il giudice ordinario che quello amministrativo possiedono un’attribuzione a carattere generale a conoscere le controversie in cui è parte una p.a., o soggetto a essa equiparato) è stato confermato e meglio delineato dalla Costituzione repubblicana**[4]**, che, in coerenza con l’intento – ispirato a criteri legalitari e garantisti – di rafforzare il sistema di tutela giurisdizionale nei confronti delle pp.aa. (V. Bachelet), all’art. 24, tra i diritti fondamentali, ha fermamente statuito che “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”, riconoscendo così piena dignità a entrambe le posizioni giuridiche; e, dopo aver dichiarato, all’art. 100, che “il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione” e affermato, all’art. 102, che “la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme del sull’ordinamento giudiziario” (con correlato divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali e obbligo di revisione di quelle esistenti**[5]**), ha precisato, all’art. 103, che “il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa [intendendo con ciò riferirsi ai giudici aventi attribuzioni affini, come il TSAP, e a quelli articolati con esso in un unico plesso giurisdizionale – come il CGARS, previsto dall’art 23 dello Statuto speciale di tale Regione (v. le *Relazioni* al Convegno sul *Sistema di giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano, 1988) – nonché agli “organi di giustizia amministrativa di primo grado” da istituire, in attuazione dell’art. 125 Cost., a livello regionale: gli attuali “Tribunali amministrativi regionali”, istituiti, come sopra ricordato, dalla l. n. 1034 del 1971 (A.M. Sandulli, Manuale, § 260 bis)] hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi” e che “La Corte dei conti [oltre alle funzioni di controllo riconosciutele dall’art. 100] ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”, e, ancora, all’art. 111, co. 8, che “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” (v. *infra*, *La giurisdizione del giudice amministrativo*). La compiutezza del sistema di tutela giurisdizionale nei confronti delle pp.aa. garantita dalla nostra Costituzione è rinforzata dall’art. 113, il quale dispone 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 e amministrativa” e che “tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione per determinate categorie di atti” (ponendo così una valida barriera alla possibilità di esenzioni o privilegi della p.a. rispetto al diritto di tutela giurisdizionale da parte di chi lamenti l’ingiusta lesione di un interesse giuridicamente protetto a causa delle relative condotte), rimettendo al legislatore – soltanto – il potere/dovere di “determina[re] quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge

stessa": si tratta, come è agevole comprendere, di una disposizione la cui lettura, in combinato con quella dell'art. 100, assume massima rilevanza, in relazione alla tenuta costituzionale della tendenza a sostituire la tutela ripristinatoria "reale", legata agli effetti dell'annullamento del provvedimento impugnato sugli atti e sui rapporti a esso conseguenti (su cui v. *infra* A. Carbone, *La modulazione degli effetti della sentenza di annullamento*) con quella del mero risarcimento per equivalente (significativamente le S.U. della Corte di cassazione, nell'ord. 17.6.2024 n. 16784, riferendosi agli artt. 24 e 113 Cost. hanno osservato che "[Q]ueste disposizioni richiamano due aspetti del regime giuridico degli atti amministrativi: la loro sottoposizione necessaria a un controllo giurisdizionale; la loro annullabilità nei casi di accertata difformità dei medesimi rispetto alle norme giuridiche"; sul tema v. *infra La "risorsa"*, in appendice, G.A. Giuffrè Sandulli, *Il rito abbreviato comune a determinate materie*, e, ancora, M.A. Sandulli, *Il rito speciale in materia di contratti pubblici*).

Assumono, peraltro, particolare rilevanza, come per tutti i giudici, anche per quelli amministrativi, i principi costituzionali di non sottrazione al giudice naturale e di soggezione soltanto alla legge (artt. 25, co. 2, e 101, co. 2) e di indipendenza (art. 108), arricchiti, in esito alla l. cost. n. 2 del 1999, dall'enunciazione, nell'art. 111, del principio di garanzia del "giusto processo regolato dalla legge", da svolgere "nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale" (art. 111, co. 1 e 2) e, in esito alla l. cost. n. 3 del 2001, dell'enunciazione, nell'art. 117, co. 1, dell'obbligo legislativo di rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", in forza degli artt. 10 e 11 (v. infra A.G. Pietrosanti).

A tale proposito, merita sottolineare che l'adesione dell'Italia alla Comunità (oggi Unione) europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (che non conoscono la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi), in correlazione con le disposizioni in tema di limitazioni della sovranità nazionale contenute nelle disposizioni costituzionali da ultimo richiamate, ha implicato un rafforzamento del principio di effettività della tutela e del principio del giusto processo e dei relativi corollari, come si avrà modo di constatare nei successivi capitoli.

Al quadro sopra riportato va aggiunto l'art. 134 Cost., che ha attribuito alla Corte costituzionale la competenza a risolvere i conflitti di attribuzione tra il potere giurisdizionale e gli altri poteri dello Stato (A.M. Sandulli, *Manuale*, § 324, e, recentemente, S. Tranquilli, *Il* malum discordiae *del potere amministrativo*, Napoli, 2022, 121 ss., e AA. *ivi* citati).

Come anticipato nel precedente paragrafo, il "giudizio amministrativo" è stato disciplinato, negli anni, da leggi speciali, che si sono stratificate e intrecciate, occupandosi, come detto, dapprima

soltanto del processo davanti al Consiglio di Stato (e, dal 1948, al CGARS e, finché la Corte costituzionale ne ha affermato l'incompatibilità con i nuovi principi di indipendenza dei giudici **[6]**, alle GPA: v. la richiamata, ampia, monografia di A.M. Sandulli, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*) e, poi, dal 1971, anche davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali, istituiti dalla l. n. 1034, come giudici amministrativi di primo grado dotati di competenza generale per le controversie per gli interessi legittimi e per quelle sui diritti soggettivi devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a., ma operativi dal 1974**[7]**. La legge TAR, eliminando la condizione della "definitività" dell'atto impugnabile prevista per il giudizio davanti al Consiglio di Stato, ha avuto inoltre il merito di aver superato l'inconveniente di non poter adire il g.a. prima di aver esaurito la non breve e non facile via dei ricorsi amministrativi ordinari (per i quali, peraltro, il r.d. n. 1199 del 1971 aveva a sua volto introdotto misure di semplificazione, facilitando la possibilità di adire il g.a. in caso di mancata sollecita definizione del ricorso da parte dell'autorità adita).

La menzionata l. 27.4.1982, n. 186 (modificata, come la l. TAR, dalla l. n. 205/2000 e da leggi successive) ha poi realizzato l'unificazione della magistratura amministrativa (pur mantenendo la distinzione di carriera tra le due categorie di magistrati, dei TAR e del Consiglio di Stato, non totalmente fungibili tra loro), disciplinando altresì le attribuzioni e l'organizzazione del relativo "Consiglio di presidenza", presieduto dl Presidente del Consiglio di Stato, che, oltre a formulare i criteri per la ripartizione degli affari tra le sezioni del Consiglio di Stato e dei TAR, esplica (ai sensi dell'art. 13) compiti in certo senso simili a quelli che per i magistrati ordinari assolve il Consiglio Superiore della Magistratura ai sensi dell'art. 105 Cost. (anche se, diversamente da que-st'ultimo, non ha copertura costituzionale e le relative decisioni hanno sempre natura amministrativa, sicché sono impugnabili dinanzi ai giudici dello stesso plesso "autogovernato": v. su (oggetto di dibattito) la nota 4 nel capitolo *La giurisdizione del giudice amministrativo*).

Le evoluzioni più importanti del sistema furono affidate per molto tempo alla giurisprudenza, dapprima soltanto costituzionale e amministrativa e, poi, anche sovranazionale. Un ruolo decisivo è stato invero svolto, per la giustizia amministrativa, dalla Corte di Giustizia UE e dalla Corte EDU (v. *infra*, E. Lamarque, *Il rinvio alla Corte costituzionale* e M.A. Sandulli e G. Greco, *Il rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione europea*).

Sopraggiungeva, dopo quasi 30 anni, e in un clima di forte contrasto sul criterio di riparto delle giurisdizioni (emerso nel d.lgs. n. 80 del 1998 e sfociato in un pesante intervento della Corte costituzionale, su cui v. *infra*, *La giurisdizione del giudice amministrativo*), la richiamata l. n. 205 del 2000, che, come ricordato, riformando sensibilmente la l. TAR del 1971, riordinava il rapporto

tra le richiamate fonti-base delle procedure davanti ai giudici amministrativi di primo e secondo grado e introduceva misure di accelerazione delle procedure e nuove misure di garanzia della tutela.

La successiva evoluzione giurisprudenziale e le norme speciali sul contenzioso in materia di contratti pubblici e di atti finanziati con risorse PNRR richiamate nel precedente paragrafo hanno traghettato il giudizio amministrativo fino al suo primo codice processuale e ai relativi correttivi e hanno continuato ad accompagnarlo fino ai giorni nostri, mentre il sistema organizzativo si è "irrobustito": il Consiglio di Stato è ormai articolato in 9 sezioni, di cui 2 consultive (la "sezione consultiva per gli atti normativi" e la "prima sezione consultiva" per gli altri pareri, tra cui quelli sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, su cui v. *infra* R. Invernizzi) e ben 7 giurisdizionali e i TAR hanno visto moltiplicare le relative sezioni (esemplificativamente, il TAR Lazio, Roma, si articola ora in 5 sezioni e ben 15 sottosezioni, mentre il TAR Campania, Napoli, conta 9 sezioni e il TAR Lombardia, Milano, ne annovera 5). Restando al piano organizzativo, il sistema si completa con l'Adunanza generale ("*A.G.*", chiamata ad esprimere pareri su questioni di particolare rilevanza) e, per quanto qui più specificatamente interessa, con l'Adunanza plenaria ("*A.P.*"), che, tradizionalmente, ha il compito di definire i contrasti di giurisprudenza tra le sezioni e di risolvere le questioni giurisdizionali di particolare rilevanza; a essa il c.p.a. dedica particolare attenzione all'art. 99 (su cui v. *infra* M. Lipari).

4. Avvertenza sulla nozione di "merito" nel diritto processuale amministrativo

Nel diritto processuale amministrativo il termine "merito" è utilizzato con tre diversi significati. Oltre a quello della giurisdizione "estesa al merito" (artt. 7 e 134), cui si è fatto cenno nei precedenti paragrafi e su cui si tornerà subito *infra* (*La giurisdizione del giudice amministrativo*), esso è, invero, utilizzato in contrapposizione al termine "rito" (artt. 34 e 35, su cui v. *infra* M.B. Cavallo, *Tipi di pronunce del giudice amministrativo*), per individuare le questioni sostanziali, distinte da quelle processuali (tendenzialmente pregiudiziali, come quelle sull'ammissibilità/ricevibilità/procedibilità dell'azione e sulla competenza/giurisdizione), o, ancora, per distinguere la fase di definizione del giudizio (che si risolve nell'"udienza di merito") da quella cautelare (v. artt. 34 e 55). È importante avere ben presenti queste diverse accezioni, per non incorrere in confusione. Come pure non è corretto definire i TAR (che hanno le

medesime competenze giurisdizionali del Consiglio di Stato e del CGARS) come “giudici di merito”, impropriamente mutuando tale qualifica da quella dei giudici ordinari di primo e secondo grado, in contrapposizione alla Corte di cassazione (che è invece giudice di mera legittimità).

Sempre sul piano terminologico, è poi importante non confondere l’eccesso di potere amministrativo (come vizio di legittimità dell’atto, consistente in un sostanziale “sviamento” di questo dal fine, pubblico, per il quale il legislatore ha attribuito il potere di cui dovrebbe essere espressione) dall’eccesso di potere giurisdizionale, che (come si dirà subito *infra*, nel capitolo su *La giurisdizione del giudice amministrativo*), sta invece a indicare l’indebita invasione da parte del giudice delle sfere riservate al potere amministrativo o legislativo o, all’opposto, il suo indebito arretramento dal doveroso esercizio della sua funzione di dare effettiva garanzia alle posizioni giuridiche affidate alla sua tutela (c.d. “diniego di giustizia”).

Si vedano, senza pretesa di esaustività, distinti per periodo, i seguenti testi. Per il sistema precedente alla Costituzione, U. Borsi, *La giustizia amministrativa*, VII ed., Padova, 1941; Id., *A proposito di una questione di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Avezzano, 1892, ora anche in Id., *Scritti giuridici scelti*, II: *La giustizia amministrativa*, Napoli, 1989; F. Cammeo, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1901, 376 ss.; M. D’amelio, S. Romano, *I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. dir pubbl.*, 1929; E. Guicciardi, *Studi di giustizia*, Torino, 1967, 1-23: P.G. Ponticelli, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato. Indagini storiche*, Milano, 1958; O. Ranelletti, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, V ed., Milano, 1937; S. Romano, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato, in Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, I, Roma, 1932; A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904; G. Salemi, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1933; F. Schupfer, *Precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1900, 1, 1087 ss., rist. Napoli, 2023; S. Spaventa, *Giustizia nell’amministrazione*, in Id., *La politica della destra*, Bari, 1910, 53 ss.. Sull’assetto post Costituzione, ma antecedente alla l. n. 1034 del 1971 istitutiva dei TAR, V. Andrioli, *Bilancio della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1965; V. Bachelet, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano, 1962; F. Benvenuti, *Mito e realtà nell’ordinamento amministrativo italiano*, in *Atti del congresso*

celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1968; Id., *Giustizia amministrativa,* in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970; M.S. Giannini, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa,* in *Riv. dir. proc.*, 1963 e 1964; M.S. Giannini, A. Piras, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della p.A.*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970; E. Guicciardi, *La giustizia amministrativa*, III ed., Padova, 1952; S. Lessona, *La giustizia amministrativa,* II ed., Bologna, 1953; G. Miele, *La giustizia amministrativa*, in *Atti del congresso celebrativo*, cit.; A.M. Sandulli, *La giustizia costituzionale in Italia*, in *Giur. cost.*, 1961; Id., *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963 e ristampato su Roma TrE-Press, nella Collana *La memoria del diritto*, anche in *open access*, nel 2024; Id., *Repubblica e legalità,* in *Nord e sud*, 1966; G. Treves, *La giustizia amministrativa italiana nel contesto europeo*, in *Giur. it.*, 1971; AA.VV. *La giustizia nell'amministrazione*, Milano, 1959; dopo l'istituzione dei TAR, S. Cassarino, *Giustizia Amministrativa,* in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989; M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, I ed., 1973; A. Pajno, *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.* 1994, 467; *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. giur. Treccani*, 2000; G. Roherssen, *La giustizia amministrativa nella Costituzione*, Milano, 1988; Id., *Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali,* in *Dig. disc. pubbl.*, III, 1989; A. Romano, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 635; A.M. Sandulli, *I tribunali amministrativi regionali. Prime note di commento alla legge istitutiva*, Napoli, 1972; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, ed. XII, Napoli, 1974; F. Satta, *Principi di giustizia amministrativa*, Padova, 1978; AA.VV., *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno Stato democratico*, a cura di V. Parisio, Milano, 1999; e, con specifico riferimento alle novità introdotte dalla l. n. 205 del 2000, M.A. Sandulli, *Le nuove misure di "snellimento" del processo amministrativo nella l. n. 205 del 2000*, in *Giust. civ.*, 2000; Id., *I termini del processo amministrativo nella L. 205 del 2000*, in *Foro amm.-TAR*, 2002. Sulle successive evoluzioni, ante e post Codice, si vedano, oltre alle trattazioni citate nella bibliografia generale, i riferimenti bibliografici indicati nei singoli contributi, nonché, per una riflessione sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale su principi e regole dell'azione amministrativa e di alcuni suoi fondamentali istituti, il volume *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, IV ed., Milano, 2023, in corso di aggiornamento. Sempre utile, per comprendere i passaggi fondamentali dell'evoluzione giurisprudenziale, la lettura delle *Relazioni* di apertura degli anni giudiziari tenute dai Presidenti dei diversi organi giurisdizionali, rinvenibili sui rispettivi siti e F. Patroni Griffi, *Sulla giustizia amministrativa. Riflessioni sparse di un suo presidente (2018-2022)*, Napoli, 2024.

[1] Dopo il licenziamento dei volumi per la stampa, il d.l. 19 febbraio 2026, n. 19 (art. 6, co. 4) ha sostituito il riferimento al Presidente della Repubblica con quello al Presidente del Consiglio di Stato, che diviene, quindi, l'autorità cui deve essere indirizzato il ricorso straordinario e quella formalmente competente a deciderlo, lasciando sostanzialmente inalterato il resto della disciplina.

[2] Dichiarate poi incompatibili con il quadro costituzionale dalla sentenza C. cost., 4.3.1970, n. 32.

[3] Con sentenza 1.2.1964, n. 1, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione in quanto il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicurava ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale.

[4] È noto che la scelta tra unità o pluralità delle giurisdizioni fu punto centrale del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea Costituente: nel corso del vivace confronto dialettico tra le elevatissime personalità che vi presero parte, la nota proposta dell'on. Calamandrei di sopprimere le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (che sosteneva avessero ormai "*esaurito storicamente il loro compito*") e di affidare la cognizione delle controversie con le pubbliche amministrazioni alla giurisdizione ordinaria fu respinta da gran parte dei membri della Commissione e successivamente rigettata dall'Assemblea (i lavori dell'Assemblea sono pubblicati integralmente in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970).

[5] Art 102, co. 3, e VI disp. fin.

[6] C. cost., 22.3.1967, n. 30. A seguito di questa pronuncia, anche le controversie demandate in primo grado alle GPA divennero di competenza, in unico grado, del Consiglio di Stato, fino all'entrata in funzione dei TAR.

[7] Ai nuovi giudici furono devolute anche le controversie sulle operazioni elettorali per le elezioni amministrative, già affidate alle sezioni dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale istituite con l. 23.12.1966, n. 1147 e dichiarate incompatibili con i principi di indipendenza dei giudici dalla sentenza C. cost., 27.5.1968, n. 49.

Il contributo è tratto da *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, a cura di M.A. Sandulli, Seconda edizione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2026 e viene qui ripubblicato con il consenso dell'Autrice.

Si riporta altresì l'indice dei volumi.

I due volumi saranno presentati presso Palazzo Spada in Roma il 7 maggio 2026