



**LA GESTIONE DEL NUOVO PROCESSO AMMINISTRATIVO:  
ADEGUAMENTI ORGANIZZATIVI E RIFORME STRUTTURALI\***

di

**Pasquale de Lise**

*(Presidente del Consiglio di Stato)*

27 settembre 2010

---

\* Intervento al 56° Convegno di studi amministrativi, Varenna, Villa Monastero, 23-25 settembre 2010

1. Il Codice del processo amministrativo è in questi mesi al centro dell'attenzione di studiosi e operatori del settore, che ad esso hanno dedicato numerosi seminari e convegni. Fra i tanti, l'appuntamento di Varenna si contraddistingue, oltre che per la sua "storica" autorevolezza, per la quasi perfetta coincidenza temporale con l'entrata in vigore del Codice, che indubbiamente costituisce un passaggio di estrema rilevanza nella vicenda, ormai più che secolare, della giustizia amministrativa. Non appare quindi azzardato parlare di una "svolta epocale", che è un'espressione spesso adoperata in modo esagerato o a sproposito, ma che in questo caso sembra appropriata all'importanza dell'evento.

Il mio giudizio può apparire "influenzato" dal ruolo che ho svolto nell'elaborazione del nuovo testo normativo, dall'impegno profuso al riguardo, sia all'interno della Commissione istituita per la sua predisposizione che nelle altre sedi istituzionali nelle quali il Codice ha proseguito il suo *iter*, e dalla soddisfazione per il conseguimento di un obiettivo per il quale molti avevano lavorato in passato, senza però mai giungere a un così significativo risultato di riordino sistematico.

Ciò, tuttavia, non significa che io non colga anche i limiti e le possibili criticità che la codificazione appena varata può presentare, come messo in luce da studiosi e osservatori con rilievi che a mio avviso talora appaiono non privi di fondatezza e che meritano comunque attenzione. E' peraltro indubitabile che il varo del Codice deve essere considerato un decisivo passo avanti sotto il profilo sia della certezza e della chiarezza del quadro normativo che del perseguimento di più avanzati obiettivi di tutela del cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione.

2. Nell'attuale sistema socio-economico - fisiologicamente ma spesso anche patologicamente complesso - il giudice amministrativo, con le sue pronunce ma anche con i modi e i tempi del suo processo, è ormai assunto al rango di protagonista, quale elemento rilevante di sviluppo e di competitività.

E così il Codice, in considerazione delle sempre più evidenti interrelazioni tra amministrazione, regolazione e sistema economico, da un lato, e tra processo amministrativo e buon funzionamento dell'amministrazione, dall'altro, costituisce condizione imprescindibile per il buon funzionamento e l'efficienza della p.a. e concorre a rendere più agili e trasparenti i meccanismi dell'economia e del mercato, e in tal modo contribuisce alla competitività del Paese.

Tanto vero che la delega per il codice è contenuta in un provvedimento legislativo recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività del sistema Paese.

Ed è ugualmente significativo che la delega sia contenuta nel provvedimento che sancisce una importante riforma del processo civile, determinando in tal modo una sintonia tra questo e il processo amministrativo e consentendo di superare i contrasti tra la giurisprudenza del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo.

Ciò sia per il metodo, in quanto il contributo al testo del codice di autorevoli rappresentanti della Cassazione è stato rilevante e costruttivo, sia per i risultati: basti pensare ai punti fermi in materia di pregiudiziale amministrativa e di *translatio iudicii*.

Ciò che non è condivisibile nelle critiche che da vari settori si sono levate nei confronti del Codice, al di là dei contenuti specifici delle stesse, è il presupposto dal quale sovente esse muovono: e, cioè, che al Codice si debba guardare come a un punto di arrivo di un percorso inteso a dotare la giurisdizione amministrativa di un *corpus* normativo completo, esaustivo e tendenzialmente immutabile. Se fosse stato questo l'obiettivo di chi ha dapprima caldeggiato l'ipotesi della codificazione del processo amministrativo, e quindi ha concretamente lavorato per la sua attuazione, bisognerebbe forse ammetterne l'incompleto conseguimento: ma così non è.

Innanzitutto, va osservato che in qualsiasi settore la disciplina del processo non viene creata "a tavolino", ma nasce in stretta correlazione con le esigenze di tutela di diritti e interessi che emergono sul piano del diritto sostanziale; e già questo rilievo dovrebbe esser sufficiente a dimostrare la fallacia del proposito di "sculpire" una disciplina processuale completa e immutabile nel campo del diritto amministrativo, nel quale non è stata ancora realizzata una compiuta codificazione della normativa sostanziale a causa del suo continuo cambiamento, dovuto alla ininterrotta e rapida evoluzione dei rapporti economici e sociali (ormai anche a livello europeo).

In secondo luogo, la stessa disciplina del processo amministrativo presenta una peculiare "instabilità", derivante dal suo essere il frutto di una incessante elaborazione giurisprudenziale, ma anche – soprattutto a partire dal 1998 – la risultante dei rapporti dialettici che si sono creati, sia a seguito delle scelte legislative che nella prassi applicativa, tra la magistratura amministrativa e quella ordinaria.

Ecco perché, se è vero che con il Codice si è inteso procedere (in coerenza con la *ratio* della delega legislativa), al generale "riordino" di una materia normativa fino ad oggi disorganica e frammentata, nonché fornire una risposta ad alcune questioni – come quella della

pregiudizialità amministrativa – su cui si avvertiva da tempo l'esigenza di un intervento del legislatore, l'idea ispiratrice della codificazione è consistita nel farne, non solo un punto di arrivo, ma anche un punto di partenza per la successiva evoluzione del processo amministrativo. In questo senso, si spiega la scelta di realizzare un codice “leggero” rispetto agli altri codici di rito, nel quale la disciplina di dettaglio fosse ridotta all'essenziale: come ho già avuto modo di dire, si è voluto realizzare una disciplina “a maglie larghe”, tale da non “ingabbiare” la giurisprudenza che dovrà farne applicazione, alla quale quindi spetterà il compito di individuare le soluzioni interpretative più idonee e adeguate rispetto alle specifiche esigenze di tutela delle situazioni soggettive dei cittadini e di perseguimento dell'interesse pubblico.

**3.** Se dunque ci si pone in questa prospettiva, non può sfuggire che la codificazione del processo amministrativo rappresenta un valore significativo sotto molteplici punti di vista. Ad un livello più “superficiale”, essa colma una lacuna normativa ormai avvertita da tutti gli operatori del settore, per i quali non era più tollerabile la mancanza di un testo organico e coerente che regolasse il processo amministrativo. Il carattere originariamente scarno ed essenziale delle norme disciplinanti il giudizio amministrativo - resa possibile anche dalla non trascurabile circostanza pratica che la sua gestione era affidata a pochi giudici concentrati a Palazzo Spada e a una ristretta cerchia di avvocati - poteva giustificarsi, forse, finché tale giudizio continuava a rimanere circoscritto allo stretto ambito dei rimedi concessi dall'ordinamento a tutela dei cittadini di fronte all'agire autoritativo della p.a., all'interno di un sistema ancora caratterizzato dalla “supremazia generale” di quest'ultima rispetto agli interessi privati; successivamente, lo sforzo ricostruttivo della giurisprudenza aveva contribuito a rendere più chiaro e coerente l'impianto del processo amministrativo, ora mediante il richiamo alle norme del codice di procedura civile ora attraverso l'elaborazione di meccanismi e istituti originali e innovativi, adeguandolo alle diverse esigenze di effettività e di tutela che col tempo si ponevano.

Tuttavia, oggi è possibile affermare che questa peculiare modalità di conservazione e di sviluppo del processo amministrativo non poteva proseguire indefinitamente, specie dopo le innovazioni intervenute a partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso. Con le riforme degli anni 1998 e 2000 sono stati incisivamente ampliati gli spazi di intervento del giudice amministrativo (basti pensare all'incremento delle ipotesi di giurisdizione esclusiva, all'attribuzione di nuovi poteri istruttori e di accesso al fatto, alla generalizzazione della tutela risarcitoria); la Corte di Cassazione, facendo cadere nel 1999 il “dogma” della irrisarcibilità

dell'interesse legittimo, ha a sua volta preso atto delle scelte operate dal legislatore con il D. Lgs. n. 80 del 1998 e ne ha sollecitato di ulteriori; infine, con la modifica dell'art. 111 Cost. è stato introdotto nell'ordinamento un vero e proprio "statuto" costituzionale della giurisdizione e delle sue modalità di esercizio, destinato a estendersi a tutti i settori in cui essa opera. Queste innovazioni hanno trasformato a tal punto il volto e il ruolo della giurisdizione amministrativa da rendere ineludibile la fissazione di regole più chiare e certe per il suo operare: in altri termini, non era più pensabile che il giudice amministrativo, cui oggi sono riconosciuti poteri e spazi di intervento molto più incisivi e profondi che in passato, potesse continuare a "costruire" da sé, volta per volta, le regole del suo agire. Il che, peraltro, non significa che la giurisprudenza non potrà e non dovrà portare avanti la sua opera di progressivo adeguamento del processo alle esigenze di tutela sostanziale, ma solo che questi interventi dovranno man mano essere tradotti in norme certe di legge.

4. Questo concetto risulta ancora più chiaro se, spostandosi dall'ambito processuale a quello del diritto sostanziale, si considerano i profondi mutamenti che nello stesso periodo hanno interessato la posizione e il ruolo della pubblica amministrazione e il suo rapporto con i cittadini. Non v'è dubbio che oggi l'amministrazione si presenti come una realtà molto più articolata e complessa rispetto alla tradizionale visione monolitica e centralizzata del potere pubblico; come ho avuto modo di rilevare in altre occasioni, le riforme che hanno riguardato la p.a. negli ultimi decenni hanno comportato la sostituzione del modello unitario con uno "policentrico", nel quale convivono molteplici soggetti, ciascuno dotato di propria autonomia e competenza. Ciò è vero, innanzitutto, a livello dell'organizzazione territoriale, a seguito dell'evoluzione – ancora non del tutto compiuta – della forma di Stato verso un modello federale, con il rafforzamento delle autonomie regionali e locali; ma un fenomeno analogo è rilevabile anche sul piano funzionale, con il progressivo abbandono del tradizionale assetto organizzativo burocratico-centralistico in favore di modelli più agili, con la creazione di organismi autonomi (agenzie, autorità indipendenti e simili) e con il ricorso a modelli privatistici (società pubbliche o miste). Anche il fenomeno delle privatizzazioni – le sostanziali più che quelle meramente formali – ha contribuito alla c.d. "destrutturazione" del potere pubblico, con l'entrata in scena di soggetti privati cui è attribuito il perseguimento di finalità d'interesse pubblico, e che quindi si affiancano all'amministrazione "tradizionale" in un rapporto sinergico improntato a criteri di sussidiarietà e collaborazione.

Un'evoluzione analoga ha registrato la disciplina dell'attività della p.a. in rapporto agli amministrati. Ciò è avvenuto attraverso un duplice passaggio: in una prima fase, avviata con

la legge generale sul procedimento amministrativo del 1990, la “svolta” si è avuta con l’introduzione non tanto di una serie di regole d’azione relative all’esercizio dei poteri pubblici nei riguardi dei cittadini, quanto piuttosto del principio “di fondo” per cui l’amministrazione, nel perseguimento dell’interesse pubblico, è sempre tenuta a considerare e a valutare tutti gli interessi coinvolti, al fine di garantire la scelta della migliore soluzione possibile comportante il minore sacrificio delle situazioni giuridiche dei soggetti interessati.

In una seconda fase, culminata nelle riforme del procedimento amministrativo del 2005 e del 2009, si è assistito alla valorizzazione del momento partecipativo dei cittadini nell’attuazione del potere pubblico: in tale prospettiva si colloca la scelta “ideologica” in favore degli strumenti privatistici e consensuali, ormai preferiti rispetto a quello tradizionale del provvedimento autoritativo per il perseguimento delle finalità pubbliche (artt. 1 e 11 della legge n. 241 del 1990, come modificati dalla legge n. 15 del 2005). In questo processo evolutivo, è profondamente mutata la posizione degli amministrati, non più soggetti passivi delle scelte dell’amministrazione ma ormai co-protagonisti e partecipi di esse, fin dal momento della selezione degli interessi pubblici da perseguire e della scelta delle modalità con cui realizzarli.

Da ultimo (ma non meno importante), va richiamata l’influenza del diritto europeo, spesso ispirato a una visione “sostanzialistica” dei rapporti giuridici, in virtù della quale l’esigenza di una compiuta realizzazione delle libertà economiche e dei diritti sanciti dai Trattati e dalla CEDU è destinata a prevalere su alcune consolidate costruzioni e categorie giuridico-formali del nostro ordinamento (basti pensare alla sorte riservata, in materia espropriativa, all’istituto della c.d. “accessione invertita” nonché, a un livello più ampio, alla profonda trasformazione del diritto degli appalti pubblici).

**5.** Se dunque si considera la trasformazione che ha interessato il diritto amministrativo sostanziale, si vede che anche il mutamento del processo amministrativo verificatosi a partire quanto meno dagli anni 1998-2000, lungi dall’essere il risultato di una serie di estemporanee riforme in materia processuale, costituisce il precipitato inevitabile del nuovo assetto dei rapporti tra p.a. e cittadini. Un assetto più dinamico e moderno, nel quale è naturale che al giudice chiamato a occuparsi delle controversie tra cittadini e potere pubblico si chieda non più semplicemente un giudizio di pura legittimità dell’azione dell’amministrazione, quanto piuttosto la realizzazione di una tutela reale ed effettiva degli interessi pubblici e privati implicati da tale azione.

In altri termini, l'evoluzione innanzi descritta ha comportato la crisi della visione tradizionale della giustizia amministrativa, nella quale la tutela del privato-ricorrente svolgeva un ruolo strumentale e subordinato rispetto al controllo di legalità dell'attività della p.a., in favore di un modello più attuale e adeguato ai compiti di una giurisdizione *tout court*: la risoluzione di controversie attraverso la composizione di conflitti d'interesse (sia pure peculiari, in quanto coinvolgenti interessi di natura pubblica); ciò che, comunemente, si esprime con l'ormai tralaticia formula del passaggio dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto. Di pari passo con questa evoluzione, si è registrato il definitivo superamento della nozione - in verità già entrata in crisi da vari decenni - di interesse legittimo nell'accezione tradizionale di interesse "occasionalmente" o "incidentalmente" protetto, o comunque come un *quid minus* rispetto al diritto soggettivo: ma si tratta di riflessioni che porterebbero troppo lontano e che qui possono essere soltanto richiamate.

6. Quel che rileva, a questo punto, è che le considerazioni appena svolte disvelano un secondo profilo di significatività del Codice, più profondo della - pur importante - opera di riordino sistematico di una normativa finora frammentaria e lacunosa. Infatti, è evidente che il Codice intende sancire positivamente il nuovo ruolo della giurisdizione amministrativa, affermandone anche a livello simbolico la pari dignità rispetto a quelle civile e penale (e non è un caso che la Relazione all'articolato espliciti il proposito di realizzare un codice destinato ad affiancarsi alle codificazioni "classiche" del diritto civile, penale e, soprattutto, processuale). Insomma, con il Codice si è definitivamente compiuta quella "transizione" della giustizia amministrativa, dalle sue remote origini come una sorta di "prolungamento" dell'amministrazione ad un modello di giurisdizione "a tutto tondo" che, se non perde la sua fondamentale funzione conformativa, è coerente con i principi e i valori del "giusto processo" di cui all'art. 111 Cost. ed è posta su di un piano di parità con quella ordinaria ai fini della (pienezza di) tutela dei cittadini.

A questo riguardo, fra i primi commentatori del Codice non è mancato chi, rimarcando la coincidenza temporale dell'opera di codificazione con recenti "tensioni" insorte sul versante del riparto di giurisdizione, nonché il dichiarato intento di risolvere per tale via alcune delle problematiche che avevano dato luogo a dette "tensioni" (prima fra tutte quella, già richiamata, della pregiudizialità), ha ritenuto di cogliere alla base dell'intera operazione una volontà "corporativa", protesa verso il risultato di assicurarsi l'adozione di un *corpus* normativo capace di prevenire i rischi di futuri "ridimensionamenti" della giustizia amministrativa per via legislativa o giurisprudenziale.

Ritengo fermamente che debba disattendersi questa opinione, che a me sembra soltanto un ennesimo esempio di dietrologia! E' vero, al contrario, che su alcune questioni erano ormai evidenti l'insufficienza degli approcci meramente "ermeneutici" e la necessità di una soluzione a livello normativo (non sussistendo più, evidentemente, le condizioni, soggettive ed oggettive, che resero possibile nel 1929 il concordato giurisprudenziale tra Santi Romano e Mariano D'Amelio).

Del resto sono i fatti che contraddicono questa tesi.

Innanzitutto, come testimoniato dai lavori della Commissione incaricata della stesura del testo, è stata subito accantonata l'idea di inserire all'interno di esso disposizioni innovative di carattere ordinamentale (in particolare, quanto alla posizione istituzionale del Consiglio di Stato); il che non esclude, ovviamente, che occorra quanto prima porre mano a questo ulteriore aspetto, che ho già avuto modo di definire lo "spazio al di fuori del Codice", nel quale si avvertono da tempo esigenze di riordino e di modernizzazione.

In secondo luogo, il contributo fornito in seno alla Commissione da illustri esponenti della magistratura ordinaria – nonché del Foro, dell'Accademia e della stessa magistratura amministrativa – rappresenta la migliore conferma del convinto e condiviso spirito "istituzionale" che ha animato l'intera iniziativa. Tale apporto, a mio avviso, costituisce la definitiva dimostrazione dell'ormai avvenuto superamento di anacronistiche concezioni tendenti a individuare nella giurisdizione amministrativa una tutela meno piena ed effettiva dei diritti e degli interessi dei cittadini, rispetto a quella assicurata dalla giurisdizione ordinaria (ovvero, e correlativamente, il persistere di un assetto ordinamentale connotato da una situazione di ingiustificato "privilegio" per la p.a.).

Al contrario, oggi può dirsi certamente condivisa l'idea che entrambi gli ordini giurisdizionali debbano cooperare, su un piano di parità, in modo "integrato" al fine di fornire ai cittadini, ciascuno nell'ambito della propria competenza e utilizzando le rispettive tecniche di sindacato, la tutela più piena ed effettiva possibile.

In tale prospettiva la giurisdizione amministrativa si appalesa come la sede più idonea ed attrezzata per garantire la miglior protezione degli interessi privati nel momento del loro incontro (e del loro conflitto) con i poteri pubblicistici. È questo quanto ha affermato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, che da un lato ha posto un freno alla tendenza del legislatore ad articolare il riparto di giurisdizione per "blocchi di materie" (e quindi a trasformare il giudice amministrativo in una sorta di giudice *esclusivo* dell'amministrazione), e dall'altro ha dichiarato la legittimità del riconoscimento a detto giudice anche della tutela risarcitoria, con ciò sancendone il ruolo costituzionale di soggetto deputato alla risoluzione



dei conflitti tra interesse pubblico e situazioni giuridiche soggettive dei privati (e, quindi, alla realizzazione della giustizia nell'amministrazione, come recita l'art. 100 Cost.).

7. Queste considerazioni palesano un terzo, e ancor più significativo, profilo di rilevanza del nuovo Codice. Infatti, è evidente che l'intento di affermare in modo esplicito e incontrovertibile la dignità di giurisdizione del plesso Consiglio di Stato - TAR, dotandolo anche a livello formale di un sistema organico e coerente di regole d'azione, non risponde a un interesse della magistratura amministrativa quanto piuttosto a un'esigenza di arricchimento della tutela giurisdizionale in favore della generalità dei consociati. In altri termini, una delle "stelle polari" che ha guidato la Commissione incaricata della stesura del Codice è stata proprio la volontà di predisporre un testo normativo che implementasse gli strumenti di tutela a disposizione del giudice per la più piena realizzazione delle situazioni giuridiche soggettive, al tempo stesso ponendo le basi per un ulteriore rafforzamento in futuro di tale tutela; tale *ratio*, come viene generalmente riconosciuto, emerge dal modo stesso con cui la Commissione ha "costruito" la nuova disciplina processuale, privilegiando nei casi dubbi la soluzione più favorevole agli interessati, cercando di introdurre istituti di tutela "inediti" e innovativi rispetto a quelli già conosciuti, e in generale rifuggendo da soluzioni formalistiche e autoreferenziali. Con buona pace delle critiche che, anche da ambienti istituzionali, si erano levate avverso la scelta del legislatore di demandare la stesura dell'articolato ad un organismo istituito all'interno del Consiglio di Stato, e dell'idea che si sarebbe trattato di un'operazione "di breve respiro", realizzata da una *élite* indifferente alle reali esigenze degli operatori del settore.

Anche sotto questo profilo, in dottrina erano numerose le voci che sottolineavano come fosse ormai inadeguato, a fronte delle nuove esigenze che ho sopra illustrato, il permanere di una disciplina processuale ancora improntata al tradizionale schema del giudizio impugnatorio o di annullamento. È pur vero che tale schema era stato ampiamente "trasformato", dapprima dalla giurisprudenza e quindi dal legislatore, in modo da adattarlo maggiormente agli scopi di un processo avente a oggetto non più il provvedimento amministrativo, ma l'assetto complessivo di interessi sottostante ad esso: in questo senso, basti pensare all'ampliamento dei poteri istruttori, all'attribuzione della tutela risarcitoria e del giudizio avverso il silenzio-inadempimento della p.a., alle significative aperture giurisprudenziali in favore dell'ammissibilità dell'azione di accertamento anche in materia di interessi legittimi. In questo senso, il Codice non doveva che prendere atto di una tendenza ormai già chiaramente delineata, quella per cui – come già più volte ho avuto modo di dire – la domanda di giustizia

proveniente dalla società imponeva al processo un mutamento di funzione, dovendo esso servire non più soltanto ad accertare i torti della p.a., ma piuttosto ad affermare le ragioni del cittadino (la tutela che da effettiva diviene piena e, infine, soddisfattiva).

**8.** Si tocca così il *punctum dolens* del Codice come recentemente entrato in vigore. E' noto, infatti, che lo schema predisposto dalla Commissione è stato rivisto dal Governo prima della sua approvazione, con modifiche che gli esegeti hanno immediatamente ritenuto per lo più peggiorative. In particolare, malgrado questi interventi siano stati motivati con l'esigenza di evitare che il Codice comportasse aggravii per la finanza pubblica - quasi che l'illegittimo o il cattivo funzionamento delle amministrazioni, accompagnato a un sistema di "minori" tutele, potesse dare impulso alla competitività del sistema Paese -, alcuni commentatori hanno sottolineato come essi si siano concentrati su taluni degli istituti più coraggiosi e innovativi e su alcune fra le disposizioni indicative dell'intento di ribadire il ruolo della giurisdizione amministrativa come giurisdizione deputata a fornire una tutela con i caratteri innanzi esposti: è il caso dell'eliminazione delle norme che introducevano nel processo amministrativo - sia pure in maniera alquanto "cauta" - l'azione di accertamento e quella di adempimento oppure di molte delle norme di principio collocate all'inizio del Codice.

Al riguardo, devo in primo luogo osservare come anche questa ulteriore vicenda faccia risaltare la piena autonomia che ha caratterizzato l'operato della Commissione, confermando quanto ho già rilevato in ordine all'inconsistenza delle censure di autoreferenzialità che avrebbero connotato la genesi del Codice. è del tutto evidente però, oltre a rientrare nella fisiologia dei rapporti istituzionali, che è al Governo, quale legislatore delegato, che è spettata - anche sulla base dei pareri delle Commissioni parlamentari - l'ultima parola in ordine all'idoneità delle soluzioni normative prescelte dalla Commissione (in molti casi accolte, in altri evidentemente non condivise). Al di là di ciò, e senza entrare nel merito degli specifici interventi di modifica del testo, reputo però ingeneroso e infondato l'atteggiamento di chi, deluso dal modo in cui è progredito l'*iter* del provvedimento legislativo, ha sostenuto che così come oggi si presenta il Codice non serve a nulla: ciò affermo sulla base non di un generico "ottimismo della volontà", ma di una pluralità di dati di fatto che sono comunque manifesti.

Innanzitutto, se anche fosse vero - come da taluno si assume - che il Codice nella sua versione odierna si è ridotto a una mera compilazione o collazione di norme preesistenti, perdendo molte delle proprie potenzialità innovative, ciò sarebbe già di per sé un risultato di grande utilità per tutti gli operatori; è evidente, infatti, che per l'interprete altro è confrontarsi

con un testo normativo organico e coerente, tutt'altra cosa invece è avere a che fare con un insieme di norme eterogenee e non coordinate.

Ma a mio avviso il Codice non può affatto ridursi a questo: al contrario, le modifiche apportate dal Consiglio dei Ministri non incidono sulla scelta di fondo di realizzare un Codice che, tracciando le linee essenziali della disciplina processuale, lasciasse alla giurisprudenza la definizione di dettaglio dei singoli istituti e dei concreti meccanismi di funzionamento del giudizio amministrativo. Sono fiducioso - e non credo di sbagliare - che le "maglie larghe" del Codice consentiranno alla giurisprudenza, nell'esercizio di un'attività di esegesi e di integrazione ormai collaudata da più di un secolo di prassi applicativa, di individuare in concreto le soluzioni maggiormente idonee alla realizzazione della più completa ed efficace tutela dei cittadini.

Sotto questo profilo, non mi sembra andare lontano dal vero chi, tra i commentatori, ha espresso l'opinione che molti degli interventi modificativi del Governo di cui oggi si lamenta l'impatto finiranno per rivelarsi alla prova dei fatti più formali che sostanziali. Senza scendere nel dettaglio di singoli istituti, mi sembra sufficiente ricordare che, sotto la disciplina fino ad oggi vigente, la mancata previsione di specifici strumenti di tutela a favore dei cittadini - come, ad esempio, l'azione di accertamento, peraltro non disciplinata nemmeno nel codice di procedura civile ma sicuramente vigente in quel processo - non ne ha impedito l'introduzione per via pretoria, nell'ambito di quel più generale processo evolutivo che ha indotto alcuni studiosi a considerare già in atto, al di là del dato positivo, il superamento dell'originario modello impugnatorio del processo amministrativo. Analogo ragionamento potrebbe farsi per quasi tutti gli istituti più innovativi e avanzati conosciuti dal processo nel corso della sua vita, molti dei quali recepiti e "consacrati" a livello positivo proprio dal Codice.

**9.** Tutto ciò mi induce a una riflessione finale, che giustifica vieppiù la mia fiducia nelle potenzialità del Codice. Non può sottacersi, infatti, che nel momento in cui il legislatore delegato ha rinunciato, almeno per ora, all'espressa previsione di alcuni principi ed istituti intesi a rafforzare la tutela dei cittadini nei rapporti con la p.a., il diritto amministrativo conosce un innegabile fenomeno di "sostanzializzazione" di detta tutela, proprio attraverso l'ulteriore ampliamento dei poteri del giudice amministrativo. Non è casuale che nello stesso Codice siano confluite le rilevanti novità imposte, in materia di appalti pubblici, dal recepimento della cd. direttiva ricorsi, già contenute nel d.lgs. n. 53 del 2010, con l'attribuzione al giudice amministrativo di incisivi poteri di intervento sul contratto, sulla base di valutazioni spesso trascendenti la legittimità degli atti e coinvolgenti un giudizio sullo

stesso interesse pubblico e sulle migliori modalità per perseguirlo. Si tratta di una tendenza, visibile non solo in questo settore, a trasferire al giudice la soluzione di problemi “di merito” (forse per la particolare autorevolezza del *dictum* giudiziale, forse anche per l’incapacità del legislatore di risolvere tali problemi al livello della disciplina sostanziale), che ha indotto alcuni commentatori a esprimere preoccupazione per una possibile trasformazione del giudice amministrativo in una sorta di “superamministratore”, con il conseguente possibile snaturamento della sua funzione (o forse con il suo ritorno alle antiche origini.....).

A ben guardare, però, questi timori possono essere ritenuti eccessivi. In primo luogo infatti le disposizioni contenute nella c.d. direttiva ricorsi, poi recepita nel testo del codice, sembrano costituire una motivata eccezione alla diversa linea evolutiva della giustizia amministrativa nello scenario europeo, tesa a sottolineare il ruolo del giudice amministrativo come garante delle libertà del cittadino nei confronti del potere pubblico.

In secondo luogo, e senza entrare nella complessa problematica relativa al rapporto tra amministrazione e giurisdizione, va ricordato che l’oggetto della giurisdizione amministrativa è costituito dall’esercizio del potere amministrativo, e quindi anche in qualche modo dalla ponderazione degli interessi pubblici che con il potere esercitato è stata realizzata dall’amministrazione. Ciò costituisce il nucleo essenziale dell’esperienza del giudice amministrativo e ne connota la diversità rispetto al giudice ordinario; proprio in questo sta la vera ragion d’essere della nostra giurisdizione, nel non limitarsi a risolvere controversie, ma nel “conformare” e orientare con le nostre pronunce l’azione dei pubblici poteri per il retto perseguimento degli interessi della collettività. Una caratteristica propria della giurisdizione amministrativa, derivante dalla sua genesi quale “prolungamento” dell’attività di amministrazione attiva, tuttora attuale, come testimoniato dalla lettura che la Corte Costituzionale ha fornito dell’art. 100 Cost., che comporta il riconoscimento costituzionale del ruolo del giudice amministrativo quale soggetto deputato a intervenire sul delicato terreno delle dinamiche pubblicistiche, che oggi non si esauriscono nella dialettica tra autorità e libertà come un tempo, ma si sviluppano alla ricerca di un equilibrio nel rapporto plurale tra potere pubblico, poteri privati, autonomia, sussidiarietà, concorrenza, mercato. E, da questa angolazione, il codice potrà al meglio dispiegare la sua funzione di “ponte” tra diritto amministrativo sostanziale e processuale, tra “sostanza e processo”, come è nella tradizione italiana della giustizia amministrativa.

E’ questo, in sintesi, che mi induce all’ottimismo. Il bello della Storia è che non finisce mai: non vogliamo pensare che il Codice costituisca per la giustizia amministrativa un approdo, e

non una tappa da cui essa potrà continuare, con rinnovato slancio, nel suo incessante progredire.