

**IL GIUDICE AMMINISTRATIVO
DI FRONTE AL PROBLEMA DELLA TUTELA
DEGLI INTERESSI DIFFUSI**

di ALBERTO ROMANO

1. Che una più ampia tutelabilità in sede giurisdizionale amministrativa degli interessi c.d. diffusi sia il risultato da raggiungere, è qualcosa che in questa sede può essere senz'altro postulato: troppa è la letteratura che con varie motivazioni e secondo diverse argomentazioni si è pronunciata in questo senso.

Al riguardo, però, ci pare che ci sia una precisazione metodologica che, per un'esigenza di chiarimento, è importante fare. Il raggiungimento di tale risultato, infatti, è spesso auspicato per supposte ragioni di buona amministrazione, per considerazioni che in senso lato, più o meno articolatamente sostenute, e talvolta del tutto presupposte e sottaciute. Valutazioni di questo genere, anche a non voler dubitare della loro consistenza, sono comunque da considerare per il giurista come arbitrarie, perché lo portano fuori dal suo campo specifico, lo portano fuori dal campo nel quale egli ha una competenza specifica, e quindi a questo titolo una propria legittimazione a parlare, senza che egli ne abbia anche un'altra a diverso titolo, in difetto di una propria qualificazione politica. Il raggiungimento di quel risultato, peraltro, può essere auspicato anche sulla base di quelle considerazioni interpretative e ricostruttive che sono più coerenti col ruolo specifico del giurista: infatti, si possono ricavare, così, delle ragioni in tal senso che non sono ricavabili a partire dalla disciplina testuale del processo amministrativo, anche se sulla interpretazione di questa verranno in ultima analisi ad incidere; delle ragioni che sono delineabili in prospettive ricostruttive più ampie, a livelli normativi più elevati, insomma nel quadro dell'ordinamento giuridico generale, e che dunque, ciò non di me-

no, sono pur sempre di carattere giuridico. È solo a queste ultime ragioni che si vuole qui fare riferimento: questa è un po' la nota dominante della tesi che si cerca di sostenere: e il suo significato risulterà più chiaro via via che si svilupperanno le considerazioni che vorremmo svolgere a sostegno dell'assunto.

È a tutti noto che tra le varie concezioni generali del diritto e del processo amministrativo, ve ne sono alcune che sono più funzionali ad un allargamento della tutela giurisdizionale amministrativa agli interessi c.d. diffusi, e altre che lo sono meno. In particolare, è intuitivo che le difficoltà maggiori che incontra la realizzazione di tale allargamento derivano proprio dal fatto che le concezioni del genere più largamente condivise sono proprio quelle che sono ad esso meno favorevoli: la configurazione dell'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale, che porta a negare questa qualifica a tutta una serie di interessi, perché non connessi con quelli protetti dalla norma che si assume essere stata violata dal provvedimento impugnato, e comunque perché troppo generalizzati, e quindi con profili individualistici troppo sbiaditi; e, soprattutto, la costruzione del processo amministrativo come di un processo a tutela di tali situazioni giuridiche soggettive, che porta a negare tutela giurisdizionale a tutti gli interessi non configurabili come interessi legittimi nel senso sopra definito.

Auspicare un allargamento agli interessi diffusi della tutela giurisdizionale amministrativa, allora, se vuole essere qualcosa di più di un astratto augurio, viene necessariamente a tradursi nella proposta di un mutamento degli schemi concettuali usuali.

Si dubita molto che il risultato voluto possa essere raggiunto mediante un ampliamento della nozione di interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale, spinto fino a poter ricomprendere in esso tutti, o almeno buona parte degli interessi che si vogliono rendere giurisdizionalmente tutelabili, in base a fattori aliunde dedotti. Infatti, una operazione del genere comporterebbe necessariamente un prezzo ben preciso: l'ulteriore e intollerabile aumento delle difficoltà che si incontrano per una definizione logicamente corretta della nozione stessa.

Già il concetto di interesse legittimo comunemente accolto, e generalmente utilizzato dalla giurisprudenza per individuare gli

interessi giurisdizionalmente tutelabili, infatti, ci è parso troppo poco coerentemente definito, comprendente figure tra di loro troppo eterogenee: [si riconducono ad esso interessi individuali tutelati dalla norma tanto a carattere materiale, come l'interesse del vincitore del concorso ad essere assunto, o quello del farmacista a non vedere installati concorrenti troppo vicino o troppo fittamente, quanto di carattere procedimentale, come quelli dell'inquisito del procedimento disciplinare, protetti attraverso le garanzie del contraddittorio e della difesa. E, soprattutto, interessi individuali tanto protetti dalla norma in modo obiettivo e diretto, come quelli ora ricordati, quanto tutelati in modo puramente occasionale e indiretto, come si verifica nelle ipotesi di (affermate) violazioni di norme di carattere organizzatorio di norme sulla competenza, di norme sul procedimento non connesse a possibilità di intervento dell'interessato, e così via.

L'eterogeneità di queste figure è ben registrata dalla letteratura, che però ne prende atto in una prospettiva che ci pare eccessivamente riduttiva: si constata l'esistenza di una tipologia di interessi protetti, o, meglio, di figure di protezione di interessi, e la si delinea semplicemente come una classificazione di tipi dell'interesse legittimo inteso come situazione giuridica sostanziale; e così non si vuole vedere, e comunque non si vede, che quel che è in giuoco è ben di più: è la possibilità stessa di configurare come nozione unitaria e logicamente corretta l'interesse legittimo, da un lato inteso come situazione giuridica soggettiva di carattere sostanziale, ma dall'altro comprendente tutte le ipotesi sopra richiamate, e molte altre ancora.

In altra sede, ci è parso che l'impostazione di una simile quadratura del cerchio fosse l'esito obbligato discendente dalla premessa comunemente accolta: essere la giurisdizione amministrativa a tutela di interessi individuali, e solo degli interessi individuali definibili come situazioni giuridiche soggettive a carattere sostanziale, come interessi legittimi, insomma. È ovvio, infatti, che la ricostruzione concettuale non può portare ad amputazioni chirurgiche: deve tenere conto delle esigenze pratiche e dei dati dell'esperienza; e dunque una ricostruzione del processo amministrativo come quella più generalmente condivisa deve comunque permettere che in

esso trovino tutela tutti quegli interessi individuali che tradizionalmente, appunto, come meritevoli di tutela sono sentiti, per quanto eterogenei essi siano, per quanto eterogenea sia la forma della loro protezione normativa. Di qui, l'esigenza di raggruppare sotto una comune etichetta ipotesi tanto disparate, che viene imperiosamente avvertita anche senza affrontare le difficoltà ben maggiori che si incontrerebbero estendendo il manto dell'interesse legittimo anche ai c.d. interessi diffusi.

È vero, lo si è già ammesso: non pare che la letteratura abbia avvertito così acutamente come l'eterogeneità delle ipotesi riportate al concetto di interesse legittimo, ci sembra che imporrebbe, la difficoltà di una definizione unitaria e logicamente corretta di questo. Ma ciò pare derivare solo da questo: che una definizione del genere, in realtà, non è mai stata data se non in modo molto parziale. Che cosa è l'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale? La domanda parrebbe addirittura provocatoria, se paragonata alle biblioteche che sono state scritte sull'argomento. Ma essa, ciò nondimeno ha piena ragione di porsi perché tanto approfondimento dottrinale in realtà, ha riguardato un aspetto solo della figura: la sua distinzione dal diritto soggettivo. Se vogliamo essere obiettivi, dobbiamo riconoscere, come amministrativisti, che ci siamo occupati ben poco dell'interesse legittimo, al di là del problema del che cosa lo differenzi dalla situazione tutelata dal giudice ordinario. È affermazione comune che esso costituisca una situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale, ma si trascura che una sua configurazione in tali termini presuppone quanto meno un chiarimento degli elementi, e dei rapporti intercorrenti tra questi, sulla cui base si è sviluppata la secolare elaborazione del concetto che pure viene preso a modello, del diritto soggettivo: ben poco sappiamo sulle relazioni che corrono tra la norma di protezione, l'interesse o meglio gli interessi da essa tutelati, la volontà del soggetto o dei soggetti ai quali questi pervengono e così via. A parte le tesi che ci paiono radicalmente insoddisfacenti, che risolvono l'interesse legittimo nella possibilità di chiedere l'annullamento giurisdizionale dell'atto amministrativo che leda l'interesse protetto, si dice normalmente che esso si ricollega non all'inesistenza del potere dell'amministrazione ma alla illegit-

timità del suo esercizio, non a norme di relazione ma a norme di azione; ma si deve ammettere che queste affermazioni, di per sé esattissime, dal punto di vista delle esigenze di definizione che si sono accennate, non possono essere valutate come conclusioni, ma, al massimo, solo come premesse per ulteriori approfondimenti. Né ci porta più in là il classico rilievo del carattere indiretto della protezione che l'ordinamento accorda all'interesse legittimo, pur con la quanta verità che esso contiene: perché si deve tenere conto della constatazione già sopra richiamata, della multiformità realmente esistente dei nessi tra norma di protezione, e interesse o interessi protetti.

Se, invece, più in là si vuole andare, ecco che vengono a luce meridiana le difficoltà alle quali si accennava prima: le difficoltà di definizione più completa dell'interesse come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale; meglio: le difficoltà di ricondurre in tale definizione tutte le ipotesi di interessi che già oggi, si vorrebbe dire pacificamente, nel processo amministrativo trovano tutela. Si ammette senz'altro che molti non condideranno questo ordine di idee, che molti i quali configurano il processo amministrativo come strumento di tutela di interessi legittimi in senso sostanziale, non vedano incoerenze nel disegno di una figura che corrispondentemente comprenda tutti gli interessi già oggi tutelati. Ma si dubita che essi possano comunque non convenire in una osservazione subordinata: che l'operazione di pervenire al risultato di una più larga tutelabilità in sede giurisdizionale amministrativa degli interessi diffusi, mediante un allargamento della nozione di interesse legittimo, potrebbe essere apprezzata solo per gli esiti pratici ai quali porterebbe: appunto, tale più larga tutelabilità; mentre da un punto di vista concettuale accentuerebbe l'eterogeneità degli interessi che come interessi legittimi si vorrebbero unitariamente definire, che come oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa si vorrebbero unitariamente configurare.

È necessario, allora, cambiare direzione: che pure è individuabile e che pure si presenta più promettente: sganciare la giurisdizione amministrativa dalla tutela dell'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale. Tale giurisdizione verrebbe così configurata come avente ad oggetto la mera legit-

timità del provvedimento impugnato. L'interesse individuale rimarrebbe pur sempre come un dato ineliminabile del processo in quanto tale, però sarebbe presente non più in termini di una situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale, ma solo come una entità di fatto; e non più come oggetto della tutela giurisdizionale, ma solo come presupposto per chiedere il sindacato sulla legittimità del provvedimento impugnato. In tal modo, la tutelabilità degli interessi c.d. diffusi sarebbe chiaramente ampliata: perché l'interesse individuale di fatto configurato solo come presupposto del ricorso potrebbe non essere connesso con la norma che si assume sia stata violata dal provvedimento impugnato; e più facilmente potrebbe essere rintracciato anche in quelle ipotesi nelle quali l'elemento individualistico tende a sbiadirsi per la sua generalizzazione.

Si tratta di una configurazione alternativa della giurisdizione amministrativa che ci pare singolarmente funzionale alla soluzione positiva del problema di arrivare ad una più larga tutelabilità degli interessi c.d. diffusi. La si è richiamata con pochi tratti, perché essa è generalmente nota: basterà fare il nome di Guicciardi, del resto doveroso in questa sede. Essa, infatti, è stata sempre presente nella elaborazione dottrinale del processo amministrativo fin dal suo primo svilupparsi di questa, anche se è stata nettamente minoritaria.

In altra sede abbiamo cercato di sostenere la sua validità, con argomenti che però non vorremmo qui riprendere. Già l'esigenza di non ripetere cose già dette sarebbe motivo largamente sufficiente per questa omissione, se si vuole per questo rinvio. Ma vi è una ragione di questo ben più profonda e importante: siamo del tutto convinti che elaborazioni concettuali del tipo che si è ricordato, non possono essere la causa della soluzione positiva del problema in esame; non è ampliando il concetto di interesse legittimo, o mutando la definizione dell'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa, che questa viene estesa agli interessi c.d. diffusi: la causa efficiente di una simile estensione, se avverrà, deve essere ricercata in tutt'altre ragioni che quelle meramente concettuali, e in tutt'altre regioni del diritto che la disciplina testuale del processo amministrativo: appunto, in quelle linee portanti dell'ordinamento gene-

rare alle quali si è sopra alluso; sicuramente residuerà un problema di definizione dell'interesse legittimo e dell'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa, ma solo nei termini di una scelta delle nozioni che saranno più coerenti e funzionali, per sistematizzare la soluzione *aliunde* ricavata.

2. Non crediamo che un interprete puramente esegetico della norma riuscirebbe a celare un vivo moto di sorpresa, di fronte alla situazione che siamo venuti richiamando: coesistono nella letteratura italiana due ricostruzioni dei caratteri della giurisdizione amministrativa che sono perfettamente antitetiche, e che ciò non di meno si appoggiano e sono incondizionate entrambe dalle medesime poche parole di diritto scritto: l'art. 24 della legge del 1889 istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato, con poche varianti l'attuale art. 26 del vigente testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.

Questa così ampia ambivalenza interpretativa è stata resa possibile dalla formulazione di tale disposizione, solo sotto certi profili sufficientemente precisa. Sicuramente la norma fissa bene certi elementi concreti dell'istituto: anzitutto, che il sindacato del Consiglio di Stato valuta il provvedimento impugnato sotto il profilo della sua legittimità, colta attraverso la tripartizione dei vizi divenuta classica; e ancora: che tale sindacato si svolge solo in base a ricorso, il che esclude che la funzione esercitata da tale organo possa essere assimilata a quella di un controllo *ex officio*. Questo dato è quello più pregnante di implicazioni teoriche che è desumibile dal testo: infatti, il condizionamento dell'esercizio del sindacato al ricorso da un lato contiene *in nuce* tutta la successiva elaborazione del processo amministrativo come processo di parti, sottoposto al principio dispositivo per quel che riguarda la determinazione dell'ampiezza del giudizio, e, entro certi limiti, i mezzi di prova; e, dall'altro, presuppone che tale processo sia messo in moto solo sotto la spinta di un interesse di parte, senza la sussistenza del quale la previsione della proposizione di un ricorso sarebbe priva di senso: sotto questo profilo, il richiamo espresso di un simile interesse, peraltro di incerto riferimento, sembrerebbe perfino superfluo.

Per contro, sono i tratti teorici dell'istituto quelli che la norma precisa punto o poco: segno indubbio che di essi il legislatore dell'epoca non si preoccupava troppo. Non si preoccupava troppo della natura giurisdizionale o meno del sindacato istituito: come si sa, la questione venne risolta giurisprudenzialmente, dalla Corte di Cassazione, solo successivamente, e normativamente, addirittura dopo quasi venti anni. Non si preoccupava troppo della configurazione degli interessi individuali che venivano in tal modo tutelati: come si sa, all'epoca la nozione di interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale era ancora tutta di là da venire. Non si preoccupava troppo del rapporto tra interesse individuale e sindacato in base a questo sollecitato: semmai, se ci si permette una battuta senza che essa significhi riapertura del problema che qui si è detto di non voler trattare, il riferimento dell'oggetto di tale sindacato alla illegittimità del provvedimento impugnato dovrebbe essere apprezzato come esclusione che quell'interesse individuale, nonché presupposto processuale, sia anche l'oggetto di una tutela accordata dall'ordinamento.

Ma, forse, alla base della relativa indeterminatezza della norma sotto i profili teorici ricordati, c'è qualcosa di più del puro disinteresse del legislatore per essi: se si tiene conto dei motivi eminentemente pratici che portarono alla legislazione del 1889, si può pensare che quel legislatore intendesse semplicemente istituire una sorta di sindacato sull'attività amministrativa, da esplicarsi da apposito organo su istanza di parte e con garanzie di tipo giurisdizionale; e che dunque ritenesse quegli approfondimenti teorici, quelle ricostruzioni concettuali così care al giurista dogmatico, più che irrilevanti, del tutto superflue e fuor di luogo per la comprensione e l'applicazione del nuovo istituto. Probabilmente, quel legislatore, se ci si permette di seguitare a fare un riferimento così personalizzato a quel «mitico personaggio», sarebbe stato il più stupito di tutti se avesse potuto valutare i fiumi di inchiostro che sono stati poi versati, decennio dopo decennio, sulle poche parole da lui scritte: la mole di carta stampata che si è venuta stratificando, le file di volumi che si sono venuti allineando, le concettualizzazioni sempre più sottili e approfondite che si sono venute elaborando. Ci pare che la svelta configurazione dell'istituto che abbiamo induttiva-

mente attribuito a quel legislatore, d'altronde sia anche quella che rende l'istituto stesso più duttile e versatile nelle sue utilizzazioni, che lo rendono particolarmente adatto a soddisfare anche nuove esigenze, a cominciare da quella di tutela degli interessi c.d. diffusi, che in questi anni vengono avvertite sempre più largamente e sempre più vivamente. Ci sembra, dunque, che tutta l'elaborazione teorica successiva alla legislazione del 1889 abbia oltretutto irrigidito l'istituto da questa previsto, abbia ridotto il suo campo di azione; e allora, forse sarebbe stato meglio che i tanti, i troppi autori di volumi sul processo amministrativo — ahimé, anche chi vi parla — avessero tenuto a mente il suggerimento rivolto ai pattinatori: « Glissez, mortels, n'appuyez pas », ripreso nei Frammenti di un dizionario giuridico di Santi Romano.

Comunque sia, è un fatto che tutta questa massiccia elaborazione dottrinale si è sviluppata quasi esclusivamente a senso unico: nel senso della configurazione in termini soggettivi della giurisdizione amministrativa, la quale, come si è già riconosciuto, è ed è stata sempre largamente maggioritaria nella letteratura, e, bisogna parimenti ammettere, ha portato agli esiti ricostruttivi di maggiore dignità concettuale. Arrivati a questo punto, allora, diventa necessario domandarsi perché tale elaborazione si è sviluppata in questa direzione e non in un'altra, o in altre. E la risposta che ci pare di dover dare a questa domanda è la seguente: la ragione principale dell'orientamento impresso dalla dottrina alle proprie elaborazioni, deve essere individuato nella tendenza a configurare la funzione esercitata dal Consiglio di Stato in termini di una giurisdizione a tutela di interessi individuali; il che non poteva non portare, ovviamente, ad un collegamento, e addirittura ad una identificazione tra l'interesse che legittima il ricorrente al ricorso, e l'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa: e dunque ad un collegamento, e addirittura ad una identificazione di tale interesse, almeno in linea di principio, con quello in qualche modo protetto dalla norma che si assume che il provvedimento impugnato abbia violato, e dunque con quello offeso da questo provvedimento medesimo. Che poi un interesse siffatto venisse anche configurato come una situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale, ci sembra essere, oltre che l'esito finale forse obbligato del processo di elaborazione im-

boccato, anche il coerente completamento delle linee architettoniche del sistema, prodotto per effetto di una parallela evoluzione concettuale, sviluppatasi, stavolta, sul terreno del diritto amministrativo, appunto, sostanziale: l'esaltazione dei momenti individuali, e della loro protezione normativa, nel rapporto tra amministrazione e singolo; esaltazione, che ha portato a ricostruire l'interesse privato in termini in un certo senso analoghi a quelli del diritto soggettivo, a quelli della situazione giuridica individuale per eccellenza.

Interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva di carattere sostanziale nell'ambito di quel rapporto, giurisdizione amministrativa come strumento di tutela di un interesse siffatto, sono configurazioni di istituti che appaiono perfettamente corrispondenti ad un tipo di Stato: lo Stato di diritto dell'età liberale; si tratta di un rilievo così ovvio, che appare perfino superfluo averlo anche solo accennato. L'evoluzione concettuale descritta, allora, può essere considerata come spinta da motivi politici, o di realizzazione ideologica; ma, in quanto sviluppata da giuristi, preferiamo attribuire a questi motivazioni più tecniche, che sono perfettamente delineabili: come applicazione, non importa quanto consapevole, al diritto e al processo amministrativo dei principî generali dell'ordinamento dello Stato di quel tipo; se si vuole, come un'attuazione, non importa quanto consapevole, dei principî e dei valori della costituzione materiale di esso; dunque, una ricostruzione concettuale che, prima che sul piano del diritto amministrativo, sostanziale e processuale, si è sviluppata sul piano del diritto costituzionale; e, perciò, deve essere considerata opera di costituzionalisti, o da amministrativisti che si sono atteggiati da costituzionalisti, il che dal punto di vista che qui interessa è esattamente la stessa cosa.

Se si convenisse in una simile ricostruzione di tale evoluzione concettuale, di estrema importanza e di grande interesse, e da doversi comunque considerare di tutto rispetto anche da parte di chi non vedesse in essa solo aspetti positivi, bisognerebbe rendersi conto che tale evoluzione ha portato ad un non trascurabile mutamento di prospettiva: si era partiti dalla considerazione degli interessi tutelabili dalla giurisdizione amministrativa, ma poi quel che è balzato in primo piano è un altro fattore: è il ruolo che a questa

giurisdizione medesima viene assegnato nel quadro generale dell'ordinamento. Che ampiezza della funzione giurisdizionale amministrativa e definizione degli interessi da questa tutelati siano concetti correlati, è addirittura lapalissiano: è lapalissiano che l'ampiezza di tale funzione varia secondo la definizione di tali interessi, e viceversa. Ma qui non si tratta solo di accertare come esistente una corrispondenza biunivoca la cui sussistenza è da sola di tutta evidenza: qui è essenziale individuare quale sia il fattore storicamente condizionante, e quale sia il fattore condizionato. Impostato così il problema, la soluzione è di evidenza palmare: storicamente, è il ruolo che viene attribuito alla giurisdizione amministrativa che viene a incidere sulla definizione degli interessi da essa tutelati, e non certo viceversa.

Storicamente, è la configurazione della funzione attribuita al Consiglio di Stato come di tutela di interessi individuali, che ha portato alla definizione di questi come oggetto della giurisdizione amministrativa, per di più intesi come situazioni giuridiche soggettive a carattere sostanziale. Invertire l'ordine di questi fattori, oltretutto, implicherebbe cadere in peccato di accademicismo, e in pregiudizio individualista. In peccato di accademicismo, perché significherebbe ritenere che gli istituti si sviluppino in base a concetti, anzi addirittura a nozioni, e non per idee, e per il gioco delle forze istituzionali e sociali. In pregiudizio individualista, perché significherebbe non vedere che l'ampiezza della funzione giurisdizionale, della funzione giurisdizionale di un certo tipo — ma, del resto anche di qualsiasi altra funzione statale — deriva non dagli interessi dei quali gli individui chiedono protezione, ma dallo spazio che ad essa intende dare l'ordinamento: può darsi benissimo che in un certo momento storico, nello Stato di un certo tipo, la giurisdizione amministrativa sia a tutela degli interessi individuali definiti in un certo modo: lo si è già riconosciuto e ammesso; ma ciò null'altro significa che, in un certo momento storico, nello Stato di un certo tipo, l'ordinamento ritiene che la «sua» funzione giurisdizionale amministrativa debba essere esercitata con quello scopo e in tale spazio, e non in uno diverso e maggiore. Con l'ovvia conseguenza che, in mutate condizioni storiche, dopo trasformazioni del tipo di Stato, se l'ordinamento muta quantitativamente e

qualitativamente quello scopo e tale spazio, corrispondentemente è giocoforza che mutino gli interessi così tutelati, e il loro modo di tutela.

Si è prima anticipato che la valutazione della tutelabilità degli interessi diffusi da parte del giudice amministrativo non dipende da approfondimenti dei concetti di interesse legittimo e di oggetto della giurisdizione amministrativa. Forse, adesso risulterà più chiaro il significato di quella affermazione: per avviare a soluzione il nostro problema, non importa tanto ricamare su tali temi, perché quel che è essenziale, è tentare di affrontare la questione del ruolo che nell'ordinamento costituzionale è attribuito a quel giudice in genere, e al Consiglio di Stato in particolare.

3. Tale ruolo, per la parte che qui interessa, è qualificato come di giurisdizione amministrativa. E i tratti salienti per la ricostruzione dell'ampiezza di questa, sembra che vadano individuati nel sindacato che il giudice amministrativo esercita, e nel significato sociale delle sue pronunce.

Quanto al primo punto, si comincerà con l'osservare alcuni aspetti del sindacato giurisdizionale amministrativo, così come questo è ricostruibile in base alla realtà effettuale, e alla disciplina di diritto positivo a livello di legislazione ordinaria; dunque, in base a dati tratti non direttamente dalla norma costituzionale, ma ciò nonostante non irrilevanti per la interpretazione di questa, perché è nozione comunemente accolta che essa abbia largamente recepito il sistema esistente.

Il sindacato giurisdizionale amministrativo, anzitutto, si svolge in funzione di una razionalizzazione dell'attività amministrativa: ciò è particolarmente evidente nel sindacato sulle varie figure dell'eccesso di potere, ma è rilevabile anche in altre ipotesi. Per esempio: nel sindacato sul rispetto delle norme organizzative e sul procedimento, nei limiti nei quali queste siano viste a loro volta come scelte in chiave razionale e efficientistica; e, in generale, nel sindacato anche sul rispetto delle norme sul contenuto dell'atto, quando anche queste siano viste come scelte di tale tipo, il che pare essere vero più largamente quando la normazione da applicare sia di livello regolamentare.

D'altra parte, il sindacato giurisdizionale amministrativo garantisce il rispetto da parte dell'amministrazione delle scelte politiche compiute dal legislatore. Sicuramente, nell'esercizio di tale sindacato è molto difficile distinguere con esattezza in quali limiti venga realizzata la funzione razionalizzatrice prima accennata, e in quali limiti venga viceversa attuata la funzione di garanzia ora richiamata: nella concretezza delle singole fattispecie molto spesso l'una e l'altra si presentano così intimamente connesse, che sarebbe arbitrario sceverarle, per di più in base a dati interpretativi assai opinabili. Pur con questa riserva, è però possibile supporre che questa funzione di garanzia si presenti più nettamente marcata in varie ipotesi: in primo luogo, ovviamente, quando la norma che si assume essere stata violata costituisce una scelta politica che riguarda il contenuto che il provvedimento deve avere in presenza di certi presupposti; o regola le fasi del procedimento individuando quali interessi devono esservi acquisiti, e quindi quali soggetti devono interloquirvi; o anche fissa gli interessi pubblici che l'amministrazione deve perseguire nell'esercizio del potere attribuitole, il rispetto della quale è controllabile in sede di giurisdizione di legittimità sotto il profilo dello sviamento di potere.

2) Per quel che riguarda il significato sociale delle pronunce del giudice amministrativo, poi, esso può essere colto con l'ovvia osservazione che questo risolve controversie. Il rilievo è di tutta banalità; ciò nonostante esso è stato qui richiamato, perché spesso si tende a metterlo tra parentesi. Infatti, quando si parla della funzione della giurisdizione amministrativa, normalmente si pone l'accento sulla tutela degli interessi individuali, sul controllo della legittimità dell'azione dell'amministrazione, e così via: tutti aspetti verissimi e importantissimi, ma che non toccano l'essenziale: la giurisdizione amministrativa, in primis et ante omnia ha la funzione di comporre una lite tra un'amministrazione e, tradizionalmente, un soggetto privato, ma oggi, sempre più spesso, un'altra amministrazione.

Questa precisazione si ricollega al problema generale della definizione della funzione giurisdizionale: sicuramente la funzione giurisdizionale, per riprendere la celebre espressione del Chioven-
da, attua la volontà della legge nel caso concreto, applicando le norme e dunque tutelando gli interessi che queste proteggono prioritariamente.

riamente; ma queste sono solo modalità, come tali in un certo senso secondarie, per quanto importantissime, di esercizio di una funzione che in primo luogo ha un altro scopo: ha per proprio fine essenzialissimo la composizione di conflitti intersoggettivi. L'ordinamento giuridico, attraverso l'esercizio della «sua» funzione giurisdizionale, sicuramente applica le proprie norme, impone le proprie scelte risolvendo controversie; ma, soprattutto e prima di tutto, si pone come il mediatore, anzi come il risolutore necessario, in ultima istanza, di tali controversie medesime. In tal modo viene realizzata una sua esigenza primaria: quella dell'affermazione e del mantenimento della propria effettività, e dunque, in definitiva, della sua esistenza, se è vero, come è vero, che esso si legittima solo in quanto viga: l'affermarsi o il decomporsi di un ordinamento statale ben può essere colto seguendo la curva della sua capacità di imporsi effettivamente come il soggetto risolutore delle controversie che insorgono nelle società.

Fissati così i tratti qui più rilevanti della giurisdizione amministrativa, diventa facile vedere quanto ampi siano gli spazi entro i quali essa può svilupparsi, nel quadro del sistema costituzionale; anzi, addirittura in attuazione dei principi fondamentali del sistema stesso.

Per quel che riguarda l'aspetto della razionalizzazione dell'azione amministrativa, la giurisdizione amministrativa si pone come il fattore di controllo del rispetto da parte dell'amministrazione di quei criteri di imparzialità e di buon andamento che l'art. 97 eleva a canoni di legittimità della sua attività. Sotto questo profilo, il giudice amministrativo viene a trovarsi ad un crocevia nel quale si intersecano esigenze, stimoli, domande che nella loro contraddittorietà pongono problemi di scottante attualità: il rapporto tra scelte di buona amministrazione, scelte tecniche, scelte politiche nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, particolarmente teso specie nel caso di esercizio di poteri da parte di amministrazioni elettive, o comunque legittimate soprattutto politicamente; il rapporto tra tecnici, burocrati e politici, particolarmente teso specie tra l'alta burocrazia ministeriale e i suoi vertici politici.

Per quel che riguarda l'aspetto della garanzia del rispetto del diritto positivo, si comincerà con l'osservare che il potere politico,

ogni potere politico, in quanto sia in grado di egemonizzare la funzione normativa, ha un preciso interesse a che le scelte in tale sede compiute vengano rispettate da parte dell'amministrazione in sede di esecuzione: e la giurisdizione amministrativa costituisce lo strumento unico di garanzia che ciò avvenga; quindi in definitiva, il potere politico, ogni potere politico, in quanto sia in grado di egemonizzare la funzione normativa, e nei limiti nei quali la sua azione si svolga secondo moduli razionali, ha, dovrebbe avere interesse a che la giurisdizione amministrativa svolga la sua funzione in modo obiettivo ed efficace; s'intende che questa è una osservazione di larga massima, perché non tiene conto di variabili fondamentali: tra l'altro, il carattere burocratico o elettivo degli organi amministrativi, la loro sintonia oppure la loro contrapposizione col potere politico egemone in sede normativa, i caratteri ideologici e classisti di questo. Ma rilievi del genere, d'altro canto, è ovvio, non colgono l'essenziale del sistema costituzionale: non tengono conto che esso si basa anzitutto sul principio democratico, realizzato mediante gli istituti, soprattutto di democrazia rappresentativa, previsti nella Costituzione: in questo ordine di idee, si deve ricordare che la normazione è vista soprattutto come espressione più o meno mediata di volontà democratica; e dunque il giudice che assicuri l'effettività delle scelte normative in sede di loro esecuzione da parte dell'amministrazione, si pone come mezzi di garanzia, per questa parte, dello stesso principio democratico.

Per quel che riguarda, infine, l'effetto sociale delle decisioni giurisdizionali amministrative, non ci pare dubbio che la Costituzione abbia posto gli organi giurisdizionali statali come gli organi che hanno per eccellenza la vocazione istituzionale della risoluzione delle controversie: troppo evidenti sono le deduzioni che possono trarsi in tal senso soprattutto dall'insieme delle norme dedicate alla Magistratura; si tratta di un portato dei principî e dei valori dello Stato di diritto, che tanto largamente sono stati accolti dalla Costituzione, sia pure accanto ad altri principî e ad altri valori di diversa matrice.

A proposito della giurisdizione amministrativa, poi, ci pare che si possa dire qualcosa di più. Le controversie che vengono decise da essa hanno per oggetto la legittimità dell'azione amministra-

tiva: ossia un qualcosa che è al centro di vivissime tensioni, e attenzioni da parte di un'opinione pubblica che mostra al riguardo una sensibilità estrema, si vorrebbe dire esasperata, se questa aggettivazione non implicasse anche una notazione negativa che non ci pare pertinente al fenomeno. La domanda di risoluzione di controversie alla quale il giudice amministrativo deve quindi fare fronte è per certi aspetti maggiore, e comunque in ogni caso ben più pressantemente proposta, di quella avanzata nei confronti di qualsiasi altro giudice. E perciò, proprio dal punto di vista dell'attuazione dei valori in vista dei quali è prevista la funzione giurisdizionale dell'ordinamento, anzi il suo stesso monopolio statale, è più essenziale che mai che il giudice amministrativo non opponga a tale domanda una non-risposta.

D'altra parte la Costituzione, che tanto rilievo ha dato alla giurisdizione amministrativa, che è arrivata fino a imporre la istituzione di giudici di primo grado che precedentemente l'ordinamento non contemplava, nulla dice di preciso sulla composizione degli organi che tale così delicata funzione devono esercitare.

Questa omissione può essere interpretata anzitutto come la concessione al legislatore ordinario di uno spazio di manovra tale da permettergli di fare fronte con maggiore duttilità alle esigenze di adattamento della normazione in proposito che il mutare dei tempi potrebbe far sorgere. Adattamento, che potrebbe avvenire in direzioni difficilmente prevedibili. Al riguardo, si noterà solo che fino a pochi anni fa sembravano prevalere aspirazioni e tendenze nel senso di una applicazione generalizzata alla composizione degli organi giurisdizionali amministrativi di quel criterio di selezione per concorso che è posto per i giudici ordinari come principio fondamentale per la garanzia della loro indipendenza e imparzialità: tutti ricordiamo i ricorsi alla Corte Costituzionale, tutti abbiamo presente la soluzione che la legge del 1971 ha dato al problema della composizione dei tribunali amministrativi regionali. Ma è una linea di tendenza che sta sbiadendosi, per l'affermarsi di diversi orientamenti, che tra l'altro investono direttamente proprio il termine preso ad esempio: tra l'altro tendono attenuare proprio la vigenza della regola del concorso per la selezione dei soggetti ai quali

affidare l'esercizio della funzione giurisdizionale ordinaria, utilizzando le aperture offerte dal secondo comma dell'art. 106.

E qui si innesta, allora, il secondo ordine di considerazioni, solo apparentemente di segno opposto: quella omissione, infatti, ha anche un secondo significato: il costituente non si è trovato a dover normare di fronte ad una sorta di *tabula rasa*, sulla quale innalzare dal nulla, razionalisticamente, l'edificio della giurisdizione amministrativa; si trovava di fronte ad una storia già ricca della giustizia amministrativa, e ad un istituto vivo e vitale che in tale storia aveva fatto le sue prove; e allora quella omissione legislativa deve essere anche apprezzata anche come una remissione al prestigio del Consiglio di Stato, della garanzia del prestigio della giurisdizione amministrativa: come un realistico affidamento di tale bene prezioso, più che a norme scritte, alla forza istituzionale che il Consiglio di Stato aveva già dimostrato di avere, alla sua capacità di tramandare quelle qualità che ne hanno fatto una delle grandi istituzioni dello Stato, e ciò, anche di là di mutamenti dei suoi modi di composizione, che eventualmente dovessero sopravvenire. E il più grande servizio che il Consiglio di Stato potrebbe rendere a questa nostra società così piena di dubbi, di incertezze, di sfiducia, di scetticismo, di contestazione, in un momento così delicato della sua vita, è quello di seguitare a rispondere con immutato prestigio, oltre che sempre più largamente, alla domanda di risoluzione di controversie sulla legittimità dell'attività amministrativa, che sempre più pressantemente gli viene rivolta.

E, sempre a proposito della giurisdizione amministrativa, sembra che si possa dire anche questo: l'espansione della funzione giurisdizionale come strumento di risoluzione di controversie, per quel che riguarda la giurisdizione civile, pare dover trovare ad un certo punto ostacoli insormontabili, nella esigenza di tutela delle autonomie dei soggetti. Ma quando la funzione giurisdizionale si risolve in un sindacato sulla legittimità dell'azione amministrativa, questi ostacoli non paiono sussistere. È sempre stata una tematica delicatissima e assai controversa quella dei rapporti tra amministrazione e Stato, tra soggetti dell'attività amministrativa e ordinamento generale; e i dubbi e le incertezze al riguardo devono oggi essere più acuti che mai, in un periodo di profonda trasformazione di

dati fondamentali del problema. Ciò nonostante, per quel che qui più preme, pare di poter dire così: l'ordinamento, normando aspetti dell'azione amministrativa, mostra interesse a che questa si svolga in un modo piuttosto che in un altro; e allora non è coerente negare l'esistenza di un parallelo suo interesse, al sindacato volto ad accertare che tale attività si svolga secondo le sue scelte normative. Perciò si deve concludere in modo obbligato: almeno tendenzialmente, il sindacato giurisdizionale amministrativo si dovrebbe estendere fin là dove si estenda la normazione di vincolo del comportamento dell'amministrazione. Purtroppo, la situazione attuale è in stridente contrasto con questa esigenza: è amplissimo il fenomeno di norme di azione, dalle quali non scaturiscono interessi legittimi, neppure secondo il troppo ampio concetto di questi che si è sopra criticato; e la cui osservanza, secondo la più diffusa concezione dell'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa, non è giurisdizionalmente sindacabile. Forse tale fenomeno è in pratica ineliminabile; ma sicuramente dovrebbe essere ridotto di molto rispetto alle sue attuali dimensioni: quando, di fronte ad una domanda di risoluzione di una controversia sulla legittimità di un atto amministrativo, il giudice amministrativo rifiuta di decidere, perchè dalla norma che si assume essere stata violata da tale atto non derivano interessi individuali considerati giurisdizionalmente tutelabili, in realtà esso rinuncia a garantire l'osservanza del diritto e l'effettività dell'ordinamento.

4. Con gli ultimi sviluppi del ragionamento, siamo venuti a trovarci di fronte, quasi per forza di cose, alla più forte obiezione alla tesi che cerchiamo di proporre, che sicuramente ci verrà rivolta: il collegamento tra giurisdizione amministrativa e interessi legittimi, che la Costituzione pone (artt. 24, 102, 113). Collegamento, che può essere ricostruito su vari piani: come presupposizione che tali interessi legittimi costituiscano situazioni giuridiche soggettive a carattere sostanziale; come affermazione che la giurisdizione amministrativa ha per funzione la tutela di essi; come limitazione della giurisdizione amministrativa alla tutela solo di essi, senza possibilità di una estensione nei confronti degli interessi che « legitti-

mi» non possano essere configurati, nonchè, *a fortiori*, degli interessi che nettamente individualizzabili non siano.

Ad una obiezione siffatta, ci parrebbe di poter rispondere: in primo luogo, che siano configurabili interessi legittimi come situazioni giuridiche soggettive a carattere sostanziale, *nulla quaestio*.

Che il costituente abbia presupposto una giurisdizione amministrativa a tutela di interessi legittimi, lo si può anche ammettere. Ma ciò è dipeso da un solo fattore: che il costituente ha regolato la materia, sulla base dei dati semantici che la cultura giuridica del tempo gli forniva. Il legislatore del 1889 si è limitato a parlare dei tre classici vizi di legittimità dell'atto amministrativo, senza richiamare quel concetto di interesse legittimo che allora era ancora di là da venire. Il legislatore del 1923-24, pur normando in un momento nel quale era già avanzata l'elaborazione del concetto di interesse legittimo, e dell'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa formulato in relazione a questo, non ha sentito il bisogno di mutare i termini del linguaggio normativo. Il costituente del 1946-47, in presenza di una cultura giuridica dominata dalla concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa, si è espresso quasi necessariamente facendo riferimento ad essa; e ciò, tanto più che il richiamo di tale concezione gli è servito anche per sottolineare quei valori che più immediatamente gli premeva garantire: i valori individualistici, una delle chiari di reazione all'ordinamento autoritario al quale la nuova Costituzione intendeva contrapporsi; la garanzia di tali valori nella giurisdizione amministrativa richiede che questa tuteli gli interessi individuali lesi dalla illegittimità dell'atto amministrativo; e l'accoglimento della concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa, nonché tributo alla cultura giuridica dominante all'epoca, è anche mezzo per affermare che essa deve assolvere tale funzione. Ma non bisogna dimenticare che il legislatore, o il costituente che sia, si esprime non per definire, ma per disporre: e quindi l'unico significato dispositivo che è legittimo attribuire alla formulazione della norma in esame, è che comunque la giurisdizione amministrativa, in concreto, deve tutelare gli interessi individuali, là dove questi ricevono protezione dalla norma sostanziale. Quella normativa costituzionale ha sicuramente una incidenza sulla ricostruzione dogmatica della giurisdizione

zione amministrativa, nel senso che impedirebbe l'adozione di quelle concezioni di questa, che sul piano della tutela di simili interessi individuali si traducesse in esiti riduttivi. Ma non il contrario: se la cultura giuridica mutasse i termini di configurazione del processo amministrativo, pur senza per questo arrivare a risultati restrittivi — anzi — degli interessi individuali in esso tutelabili, si avrebbe una evoluzione concettuale che non può essere considerata come preclusa dalle norme costituzionali richiamate: la diversa concezione della giurisdizione amministrativa potrebbe sostituirsi a quella solo apparentemente costituzionalizzata, senza difficoltà maggiori di quella che ha incontrato la traduzione dottrinale in termini di situazioni giuridiche soggettive, della formula del legislatore del 1889 e del 1923-24.

Quanto poi alla obiezione che la giurisdizione amministrativa possa avere un oggetto limitato ai soli interessi legittimi, la risposta ci sembra ancora più facile. Le norme costituzionali in esame, in tutta evidenza, sono state formulate in funzione garantistica: il costituente ha voluto che ai titolari degli interessi legittimi, comunque questa nozione venga delineata, fosse garantita la possibilità di adire il giudice amministrativo. Ma, come tutte le norme di garanzia, essa impone un minimo, non preclude un di più.

Tale rilievo può essere sviluppato su due piani. Anzitutto, in rapporto alla più scolastica delle ricostruzioni dei rapporti tra norme costituzionali e norme di legislazione ordinaria. Si dirà, allora, che la Costituzione impone al legislatore ordinario di disciplinare il processo amministrativo in modo da garantire con esso la tutela degli interessi legittimi; ma non vieta al legislatore di disciplinare tale processo in modo che esso assicuri la protezione anche di altri interessi.

Ma su un diverso piano si vorrebbe dire di più. Le norme costituzionali che si riferiscono alla giurisdizione amministrativa richiamando gli interessi legittimi, regolano l'estensione di tale giurisdizione solo sotto un unico profilo: quello della sua funzione di tutela di tali situazioni soggettive, di tali interessi individuali. Ma la giurisdizione amministrativa non assolve solo tale funzione: assolve anche altre funzioni costituzionalmente così rilevanti come il sindacato sulla legittimità dell'azione amministrativa e la risoluzione

ne delle controversie aventi tale oggetto, come si è cercato di dire. E allora l'estensione della giurisdizione amministrativa che deve considerarsi coerente col sistema dei valori e dei principi costituzionali non può essere dedotta solo dall'ampiezza della garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi: è condizionata anche dall'ampiezza delle esigenze costituzionalmente rilevanti in vista delle quali tale giurisdizione viene esplicata; e queste esigenze, ricavabili in via di interpretazione, sembra che addirittura impongano quella estensione della giurisdizione amministrativa che la norma costituzionale espressa sulla garanzia di tutela giurisdizionale degli interessi legittimi lascia solo come possibile, secondo le scelte del legislatore ordinario.

Una efficace illustrazione di quel che si tenta qui di sostenere può essere ottenuta, pare, con l'applicazione delle precedenti osservazioni ad una norma la cui interpretazione ha suscitato notissime incertezze: l'art. 10 della legge-ponte urbanistica. Non importa qui ricostruire quale sia l'esatto contenuto di tale disposizione, perché ci basta accennare un ragionamento il quale, schematicamente, investa alcuni tratti nodali del suo significato. Ossia. Quali che siano gli interessi che tale norma ha reso giurisdizionalmente tutelabili, sicuramente essi, anteriormente, giurisdizionalmente tutelabili non erano; controprova: altrimenti, la norma la si dovrebbe considerare come *inutiliter scripta*; e, del resto, la giurisprudenza che la ha applicata ha riconosciuto tutelabili cerchie di interessi ai quali, in precedenza, tutela negava. Dunque, tale norma ha assicurato protezione in sede giurisdizionale amministrativa a interessi individuali non configurabili come interessi legittimi secondo la clausola generale attributiva della competenza alla giurisdizione amministrativa contenuta nell'art. 26 del vigente testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato; non lo erano configurabili prima, in base alla normativa urbanistica sostanziale, e non possono esserlo diventati dopo, con la previsione della loro tutelabilità in sede giurisdizionale amministrativa; controprova: la nozione di interesse legittimo, come situazione giuridica soggettiva a carattere sostanziale, comunque la si voglia delineare, ha un senso solo se la si pone come un *prius* rispetto alla sua tutelabilità in sede giurisdizionale; vicever-

Art. 1



sa, se si arriva a individuarne l'esistenza *ex post*, in base alla norma sostanziale, solo perché una norma processuale attribuisce la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo, essa si riduce ad un mero *flatus vocis*? D'altra parte, si deve ritenere che la clausola generale attributiva della competenza alla giurisdizione amministrativa del citato articolo 26, comunque la si voglia interpretare, attraverso la mediazione della richiamata evoluzione concettuale, coincida con la formula «interessi legittimi» accolta in Costituzione, come definizione di quella competenza medesima; controprova: se si ritenesse diversamente, se si ritenesse che la formula a livello di legislazione ordinaria non coincida per difetto o per eccesso con la formula a livello costituzionale, allora essa, almeno secondo le opinioni correnti, per quel difetto o per quell'eccesso, sarebbe incostituzionale. Ergo, gli interessi individuali che l'art. 10 della legge-ponte urbanistica ha reso tutelabili, in quanto ulteriori rispetto a quelli delineabili in base alla norma del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, sono anche al di fuori della formula costituzionale di quegli «interessi legittimi» che costituzionalmente definiscono l'oggetto della giurisdizione amministrativa. E allora, delle due l'una: o si accetta la tesi che si cerca qui sostenere, almeno sotto il suo profilo minimo che le norme costituzionali in esame definiscono quegli interessi individuali ai quali il legislatore ordinario deve dare tutela in sede di giurisdizione amministrativa, ma non precludono a tale legislatore di tutelare nella medesima sede anche ulteriori interessi; oppure non si può sfuggire alla conclusione più radicale: che l'art. 10 della legge-ponte urbanistica è, per questo solo fatto, incostituzionale.

Ma quel che si cerca qui di sostenere, non presenta solo quel profilo minimo: si è cercato di dire di più; e anche sotto questo aspetto pare che la norma in esame offra un adatto campo di esemplificazione. Con la sua formulazione, il legislatore ha sicuramente dato tutela giurisdizionale amministrativa a interessi individuali che prima di tale tutela erano privi. Ma, nel quadro dei motivi che hanno spinto il legislatore alla sua formulazione, e comunque nel quadro delle sue *rationes*, e dei suoi effetti, non sembra che la tutela di tali interessi individuali occupi il primo posto: nel quadro del-

le sue *rationes*, e dei suoi effetti, si incontrano anzitutto proprio quelle esigenze costituzionalmente rilevanti che sono sembrate sottese alle altre funzioni che la giurisdizione amministrativa esercita. Ben più prevalente, infatti, appare il profilo che con tale norma è stata sottoposta a sindacato giurisdizionale amministrativo l'attività che l'amministrazione esplica in un campo di tanta rilevanza sociale come quello dell'edilizia e dell'urbanistica: un sindacato sulla razionalità delle scelte che l'amministrazione compie, un sindacato sulla rispondenza di queste scelte alle scelte politiche compiute in sede legislativa. Ma, soprattutto, con tale norma il legislatore è venuto a dare un organo per la soluzione in sede giurisdizionale di controversie sulla legittimità dell'attività amministrativa che precedentemente in sede giurisdizionale non erano risolvibili: è venuto a istituire per queste una soluzione di ordinamento, prima ancora che una soluzione in base alle norme dell'ordinamento; e ciò, nei confronti di controversie che più pressantemente una simile soluzione chiedono, proprio per la rilevanza sociale del campo nel quale incide l'attività amministrativa della cui legittimità si controverte.

L'estensione degli interessi individuali tutelabili in sede giurisdizionale amministrativa, operata dall'art. 10 della legge-ponte urbanistica, sicuramente non può essere costituzionalmente più che permessa, dal punto di vista della garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi. Ma sotto i profili ulteriori considerati, l'estensione così operata della giurisdizione amministrativa pare essere qualcosa di più: pare acquistare il sapore di una attuazione di valori e di principî costituzionali. Sicuramente, la situazione legislativa anteriore all'entrata in vigore di tale norma non si poneva con tali valori e principî in una contraddizione tale da rendere profilabile una seria questione di illegittimità costituzionale. Ma una volta che tale norma sia stata emanata, il discorso cambia: ipotizziamo l'emanazione di una seconda norma, meramente abrogativa, di riduzione allo *statu quo ante*; ecco la questione di illegittimità costituzionale di quel che dovrebbe essere considerato un vero e proprio passo indietro del legislatore nell'attuazione della Costituzione, appare subito assai meno peregrina.

5. Ci pare che siano amplissimi gli spazi nei quali la Costituzione permette, anzi impone che la giurisdizione amministrativa si estenda.

La giurisdizione amministrativa, tradizionalmente, è stata configurata come a tutela di interessi protetti dalla norma sostanziale in modo fortemente individualizzato; dove quel « tradizionalmente » fa riferimento non tanto alla formulazione della norma originaria della legge del 1889, dal significato ambiguo, ma alla interpretazione dottrinale e giurisprudenziale di essa che ha storicamente prevalso.

Certo, non occorre spendere parole per dimostrare quanto la protezione di siffatti interessi sia un ruolo che al giudice amministrativo è costituzionalmente imposto, e perciò dal quale non può essere distolto dal legislatore ordinario, e al quale esso stesso non può assolutamente abdicare. Ma il giudice amministrativo si trova oggi di fronte ad altre esigenze, la cui soddisfazione non è in contrasto con la protezione di tali interessi, ma che la trascendono: il sindacato della legittimità dell'attività amministrativa anche oltre quanto richiesto dalla tutela di interessi legittimi, la risposta ad una domanda di risoluzione di controversie su tale oggetto anche se mossa da un interesse individuale che legittimo non possa considerarsi; e si tratta di esigenze la cui soddisfazione per altro verso ci pare costituzionalmente richiesta.

L'essere il giudice amministrativo organo di giurisdizione contenziosa, e non di controllo, esige che esso eserciti la sua funzione su ricorso, dunque su domanda mossa dall'interesse di parte. Ma in presenza di un ricorso che gli chiede di sindacare la legittimità dell'attività amministrativa, di decidere una controversia al riguardo, non ci pare costituzionalmente coerente che esso rinunci a sindacare, rinunci a decidere, perchè l'interesse che è alla base del ricorso stesso non è sufficientemente individualizzato, o specificamente connesso col vizio dell'atto che viene denunciato.

È nell'estensione sotto tali profili della sua funzione, che il giudice amministrativo deve arrivare a tutelare anche gli interessi c.d. diffusi: degli interessi che sono sì debolmente individualizzati, ma nei quali lo sbiadimento dei profili individualistici corrisponde un'accentuazione dei profili di rilevanza sociale. E prima che inco-

stituzionale, ci pare assurdo che quel giudice, al quale nello Stato liberale è stata storicamente commessa la tutela degli interessi fortemente pertinenti ad un individuo, il sindacato sulla legittimità dell'attività amministrativa avente ad oggetto questi, la risoluzione di controversie sulla legittimità di tale attività, in quanto lesiva di quegli interessi medesimi, nello Stato post-liberale non possa, anzi non debba tutelare gli interessi socialmente più rilevanti, sindacare la legittimità dell'attività amministrativa che ha per oggetti questi, e che anzi li deve perseguire per dovere costituzionale, risolvere controversie sulla legittimità di tale attività in quanto lesiva di quegli interessi medesimi.

Un simile ampliamento del ruolo del giudice amministrativo non può non incidere sui caratteri del processo davanti a lui celebrato. Se la configurazione soggettiva della giurisdizione amministrativa fosse legislativamente disposta, si porrebbe un problema di contraddizione della normazione ordinaria con i valori e i principi costituzionali. Ma la relativa ambiguità di formulazione, sotto tale profilo, dell'art. 26 del vigente testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, permette di tradurre quel problema in una questione di semplice interpretazione di tale disposizione: e la sua soluzione non può essere che nel senso della scelta, tra le ricostruzioni del processo amministrativo che la vaghezza del testo rende possibili, quella più funzionale all'attuazione di quei valori e di quei principi.

In ogni caso, quel che deve rimanere fermo è che ogni soluzione ricostruttiva del processo amministrativo, non può che essere l'applicazione, a livello del diritto amministrativo, della configurazione di quel che deve essere il ruolo del giudice amministrativo, configurazione che deve essere operata a livello di diritto costituzionale. Chi si occupa della materia, ne sia o non consapevole, fa opera di costituzionalista, come fecero opera di costituzionalisti, se fossero colpevoli o no, gli autori ai quali dobbiamo la concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa oggi dominante. Di questa relazione, quel che ci preme più sottolineare è la sua impostazione.

La quale relazione, al difetto di essere troppo lunga, riesce ad aggiungere anche il fatto di essere tanto largamente lacunosa. È una sua lacuna non aver toccato il tema della legittimazione a proporre ricorso giurisdizionale amministrativo da parte di soggetti

collettivi più o meno personalizzati, variamente rappresentativi e esponenziali: è un tema di estrema importanza, perché la spesa e l'impegno che il processo amministrativo richiede anche dopo l'istituzione di giudici di primo grado, rende difficile la domanda di tutela di interessi c.d. diffusi che non sia proposta da simili soggetti; è un tema che richiede attenzione, anche in presenza di pronunce giurisdizionali che lasciano perplessi: tra le altre, l'ordinanza di remissione all'Adunanza plenaria della questione della legittimazione di « Italia nostra », in quanto possa rimettere in discussione quella legittimazione che ormai si voleva considerare acquisita; o la brutta sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Campania, che ha negato la legittimazione del Fondo mondiale per la natura. È una sua lacuna aver taciuto del ruolo che possono e debbono giuocare giudici diversi da quelli amministrativi: in particolare, la Cassazione, come giudice sulla giurisdizione. È una sua lacuna presentare conclusioni per certi aspetti poco definite: l'affermazione dell'esistenza di un *favor constitutionis* per l'ampliamento della giurisdizione amministrativa non si accompagna ad una precisa indicazione dei confini fino ai quali e non oltre i quali esso è costituzionalmente richiesto, o solo costituzionalmente permesso, o costituzionalmente non più lecito.

Ma questa ultima, tra le altre lacune, quelle ammesse, e le tante sottaciute, ci pare la meno grave. Anzitutto, se si vuole essere interpreti realisti dei principi costituzionali, in particolare di quelli qui considerati rilevanti per la soluzione del problema in esame, bisogna ammettere che essi, per la necessaria generalità della loro formulazione, possono indicare la direzione nella quale tale soluzione va cercata, più che la sua precisa definizione.

Ma soprattutto, non crediamo che sia su tale piano che si possano cercare risposte conclusive: se e fino a che punto il giudice amministrativo estenderà il suo sindacato, non dipenderà certo da concetti, o addirittura da nozioni che non sappiano farsi idee, ma solo dalla vitalità degli istituti, dal libero giuoco delle forze istituzionali e sociali. A cinquant'anni dalla comparsa della prima edizione de « L'ordinamento giuridico », non sarebbe consentito orientarsi diversamente neppure al giurista più chiuso nella sua cultura specifica, e nella sua biblioteca specializzata di libri e di repertori.

Fino a che punto il giudice amministrativo, in primo luogo il Consiglio di Stato, occuperà gli spazi che la Costituzione gli offre, dipenderà anzitutto dalla coscienza che esso avrà del ruolo che ha e di quello che può avere; e inoltre dalla sua volontà di svolgerlo fino alle streme conseguenze; e infine dalla capacità che dimostrerà di imporlo alle altre istituzioni, agli altri organi dello Stato, eventualmente agli altri enti, e sicuramente agli altri fattori istituzionali e alle forze sociali. Perchè è evidente con ogni avanzata e ogni arretramento della giurisdizione amministrativa, rispettivamente toglierà e darà spazio a soluzioni alternative offerte o impersonate da altri organi, altre istituzioni, altre forze: le quali, dunque, alla giurisdizione amministrativa si contrappongono per mille ragioni, e, in mancanza di una ipotetica, impensabile mancanza di queste, se non altro, da motivi che vorremmo dire di biologia istituzionale.

Tutto, dunque, dipenderà, anzi costituirà storia delle nostre istituzioni. Le concettualizzazioni di dettaglio possono, anzi debbono attendere.