

## PREMESSA

**SOMMARIO:** 1. Le leggi commentate. – 2. Struttura, finalità e caratteri dell'opera. – 3. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo. – 4. La lacuna di tutela giurisdizionale lasciata dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo; i ricorsi amministrativi. – 5. La legge del 1889: l'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato come completamento del sistema. – 6. Sindacato sulla legittimità del provvedimento a tutela degli interessi «legittimi». – 7. La natura giurisdizionale delle funzioni della Quarta Sezione del Consiglio di Stato; il conseguente carattere dualistico del nostro sistema di giustizia amministrativa. – 8. Il processo amministrativo classico: tutela degli interessi c.d. oppositivi. – 9. Il processo amministrativo classico: la rilevanza predominante nell'interesse pubblico rappresentato dall'amministrazione. – 10. La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali: la modestia della sua matrice culturale. – 11. La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali: i limiti delle sue innovazioni. – 12. Le profonde trasformazioni subite dal processo amministrativo malgrado la scarsa rilevanza delle innovazioni legislative. – 13. Il nuovo modello del processo amministrativo: le esigenze di tutela degli interessi c.d. pretensivi. – 14. Il nuovo modello del processo amministrativo: la maggiore rilevanza sostanziale degli interessi dei ricorrenti. – 15. Le altre trasformazioni salienti della giurisdizione amministrativa: il giudizio di ottemperanza e la tutela cautelare. – 16. L'abnorme e disordinato sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva. – 17. Lo sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva: suoi riflessi in ordine alla formazione del nuovo modello del processo amministrativo. – 18. Lo sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva: suoi riflessi in ordine al riparto delle giurisdizioni. – 19. La sopravvivenza di una misura di giurisdizione ordinaria nei confronti dell'amministrazione come il problema centrale per l'evoluzione del nostro sistema di giustizia amministrativa.

1. *Le leggi commentate.* – Il *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa* che si presenta, è il primo della serie, il cui oggetto sia definibile solo con un plurale: che si riferisca a più testi legislativi, e non ad uno solo.

Questa pluralità sarebbe già inevitabile anche se l'opera riguardasse il solo processo amministrativo. Da un lato, infatti, non potrebbe non prendere come principale testo di riferimento il complesso di disposizioni processuali oggi generalmente applicato davanti ai giudici amministrativi: quelle contenute nella legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istituzione dei tribunali amministrativi regionali. Ma, dall'altro, non potrebbe non tenere gran conto pure delle norme sulla stessa materia dettate dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvato col r.d. 26 giugno 1924, n. 1054. Anche al di là dei limiti entro i quali siano ancora oggi vigenti: perché è sotto il loro imperio che si è formata la maggior parte della pratica e della teoria del processo amministrativo quale ora lo conosciamo; e, quindi, l'esposizione del loro contenuto, e della interpretazione che ne è stata data decennio dopo decennio è fattore indispensabile pure per la ricostruzione in termini attuali di questo.

Però quella pluralità è esaltata da un dato ulteriore: questo *Commentario* è dedicato non solo al processo amministrativo, ma all'intera nostra *giustizia amministrativa*, come è reso palese dalla sua intitolazione. E di questa giustizia ammini-

strativa, come ben si sa, fanno parte a pieno titolo anche altre norme e istituti che con tale processo non hanno nessi diretti.

In primo luogo, la legge abolitrice del contenzioso amministrativo. Che ancor oggi appare essere la più importante tra quelle che regolano la materia: perché è quella che più di ogni altra ne eleva la disciplina a sistema; e perché per tale via viene a influenzare la struttura e il funzionamento dello stesso processo amministrativo: che da quel sistema medesimo sembra essere conformato, più di quanto lo componga. Perciò, non solo pure quella legge dell'ormai lontano 1865, vecchia in realtà più per la sua datazione che per la sua rilevanza viceversa ancora attualissima, doveva essere qui commentata: doveva anche esserlo per prima, indipendentemente dalla sua effettiva priorità cronologica.

Inoltre, alla giustizia amministrativa appartengono tradizionalmente pure i ricorsi amministrativi. Perciò, questo *Commentario* non poteva non comprendere anche il d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199: il testo legislativo che oggi li disciplina in modo tendenzialmente organico, anche se certo non senza lacune.

Accanto ai contenuti di queste quattro leggi, che possono essere considerate le principali del nostro sistema di giustizia amministrativa, è sembrato necessario esporre qui anche quelli di altri due corpi normativi. Il primo è quello che disciplina la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione dello Stato: che, pur avendo un oggetto relativamente circoscritto, è comunque di larga e quotidiana applicazione. Il secondo è quello che regola il c.d. contenzioso elettorale: normazione processuale particolare di una materia importante e ricca di controversie.

2. *Struttura, finalità e caratteri dell'opera.* – È evidente che un *Commentario* che voglia illustrare, e illustrare unitariamente più leggi distinte, e non una sola, è costretto ad affrontare difficoltà ben maggiori. Se ne è cercato il superamento, sulla base delle connessioni sostanziali rilevabili tra di loro. Così come dovrebbero risultare da questi cenni introduttivi; in particolare, dalle brevi precisazioni dei loro contenuti e orientamenti, che ora si delineeranno: quasi tratteggiando anche, in questo modo, una sorta di guida per la lettura e l'utilizzazione dell'opera.

In realtà, però, i problemi di impostazione di cui si sono dovute trovare le soluzioni, sono stati più numerosi di quelli derivanti solo dall'esigenza di coordinamento dei commenti ai sei corpi normativi suddetti. E di essi, e di esse, si deve dare subito esplicita indicazione.

Anzitutto, si deve ricordare che sono assai frequenti, nel nostro ordinamento, disposizioni concernenti la giustizia amministrativa, che sono disseminate, però, in leggi aventi tutt'altro oggetto; e anzi si moltiplicano sempre più: in corrispondenza con caratteri della nostra legislazione di questi decenni, che si accompagnano costantemente alla sua inflazione, ossia la sua disorganicità e la sua episodicità. È stata scartata la soluzione di farne autonomo oggetto di commento: la frammentazione del *Commentario* che ne sarebbe derivata, sarebbe stata eccessiva, e avrebbe rotto quella sistematicità che comunque si è cercato di dargli. Ne è stata preferita un'altra, a tale sistematicità più consona: il loro richiamo ed esposizione, nel commento a quegli articoli delle leggi più organiche qui descritte, cui più direttamente, e, appunto, sistematicamente si ricollegano.

In secondo luogo, è parsa indispensabile per una comprensione non troppo

superficiale dell'attuale nostro sistema di giustizia amministrativa, la considerazione pure di alcune leggi oggi non più vigenti, o comunque superate. Di questo *Commentario* si è cercato di accentuare, appunto, la sistematicità: come fattore unificante la pluralità dei testi commentati; che però non è stata spinta fino a cancellare la gradualità della evoluzione anche normativa attraverso la quale quel sistema si è venuto formando: fino ad appiattirne la sua prospettiva storica. Così, di quelle vecchie leggi si è tenuto ampiamente conto, nei luoghi e con le misure di volta in volta apparsi più adatti, nei commenti alle successive disposizioni adesso in vigore; ma, anche per questa ragione, è sembrato opportuno pure riportarle in una *Appendice* legislativa. Tanto più che esse non sono reperibili, o almeno non lo sono nella loro formulazione originaria, nelle raccolte attualmente di normale consultazione; valga per tutte l'esempio più macroscopico e illustre: la legge del 1889, basilare perché istitutiva di quella quarta sezione del Consiglio di Stato, da cui è derivato il giudice amministrativo quale oggi lo conosciamo.

Infine, molto della vigente disciplina del processo amministrativo è contenuto nel *Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale*, approvato col r.d. 17 agosto 1907, n. 642. Testo assai importante ancor oggi, quindi; ma, almeno secondo l'opinione prevalente, non avente forza di normazione primaria. Perciò, si è preferito non commentarlo autonomamente, e, sia pure per questa diversa ragione, se ne è tenuto conto alla stessa maniera delle leggi non più vigenti o comunque superate prima indicate: se ne è esposto il contenuto nel commento alle pertinenti disposizioni legislative qui illustrate, e se ne è riprodotto l'intero testo nell'*Appendice* legislativa già ricordata.

3. *La legge abolitrice del contenzioso amministrativo.* – Il primo testo legislativo qui commentato, come si è già anticipato, è la *legge abolitrice del contenzioso amministrativo*: testo legislativo fondante l'intero nostro sistema di giustizia amministrativa. Testo legislativo fondante tale nostro sistema, perché, nell'ormai lontano 1865, ne pose le basi ancor oggi largamente valide: almeno, nel senso che da esse la legislazione successiva, anche la più recente, non se ne è troppo discostata, pure se la sua applicazione, nella realtà effettuale del nostro ordinamento, è profondamente mutata; e anche nel senso che le formule della Costituzione, anche per il nostro tema, sotto certi aspetti, il maggior evento istituzionale e normativo sopraggiunto, le hanno assai più recepite che modificate.

Legge che pose le basi del nostro sistema di giustizia amministrativa, in perfetta coerenza con l'ideologia liberale che animava la ristretta, ma decisa e consapevole classe politica dell'epoca: quella che preparò e realizzò l'unificazione nazionale, e che governò il Regno d'Italia nei suoi primi e assai formativi anni di vita.

Che le pose con i suoi profili in positivo: in primo luogo, ovviamente, perché, con la scelta fondamentale formulata nel suo art. 2, sottomise al giudice ordinario, al giudice per eccellenza, al giudice delle controversie in genere tra i soggetti di diritto comune dell'ordinamento, e sia pure con le note limitazioni dei poteri che normalmente gli sono attribuiti, anche le controversie di essi con l'amministrazione; e, soprattutto, con l'amministrazione come pubblica autorità: perfino in ordine ai provvedimenti che emana, esercitando i suoi specifici poteri pubblicistici. Quando si facesse questione dei diritti soggettivi dei privati: con una forte affermazione

del valore e della dignità degli interessi individuali che in tali termini l'ordinamento protegge, perfino nella loro contrapposizione agli interessi pubblici che spetta istituzionalmente all'amministrazione perseguire, ai poteri imperativi che a tal fine l'ordinamento medesimo le attribuisce, ai provvedimenti che ne sono espressione; e, quindi, delle garanzie anche giurisdizionali che devono essere assicurate loro pure nei confronti di questi. Ma anche, come la successiva teorizzazione dogmatica mise in luce, quando perciò si facesse questione pure dei limiti di tali poteri, della emanabilità di tali provvedimenti, costituiti da quei diritti: con una parimenti forte affermazione del principio, del resto correlato, e comunque essenziale per la costruzione del nostro Stato di diritto, che anche l'amministrazione, per quanto «pubblica», per quanto istituita ed articolata in funzione del perseguimento di interessi metaindividuali, dell'ordinamento generale è solo una parte, è solo un soggetto; ed è un soggetto che, come tutti gli altri, ha solo la capacità e il ruolo che tale ordinamento le assegna: attribuendole sì le sue peculiari possibilità di agire giuridico, ma anche fissandone comunque i confini. Per queste ragioni, il commento alla legge del 1865 è stato concentrato soprattutto sulla precisazione del concetto di diritto soggettivo, nei confronti dell'amministrazione, dei suoi poteri specifici e dei suoi provvedimenti, in relazione al quale l'art. 2 ha fondato e delimitato la giurisdizione del giudice ordinario; e sulla analisi a loro volta dei poteri specifici di questo, nei confronti di tale amministrazione, di tali suoi poteri e in particolare di quei suoi provvedimenti, così come sono stati configurati e definiti dai successivi artt. 4 e 5; mentre si è sintetizzata, o addirittura omessa del tutto, l'illustrazione di ulteriori sue disposizioni, alla giustizia amministrativa propriamente detta non pertinenti, o comunque superate.

Legge che pose le basi del nostro sistema di giustizia amministrativa, peraltro, anche con i suoi profili in negativo: con l'altra, pure importante sua scelta, formulata nel suo art. 3, di abbandonare all'autonomia dell'amministrazione tutti gli altri «affari»: ossia, anche quelli la cui soluzione fosse regolata giuridicamente, s'intende purché da norme diverse da quelle costitutive di diritti soggettivi altrui; anche quelli nei quali fossero coinvolti interessi individuali, s'intende purché non protetti addirittura come tali. Con una insufficiente attenzione, quindi, prestata alla ulteriore esigenza di provvedere un adeguato sindacato pure sui provvedimenti espressione dei poteri che l'ordinamento attribuisce all'amministrazione, che non superassero i limiti con i quali glieli attribuisce; e che venivano trascurati malgrado ogni loro ipotetica antiggiuridicità, e lesività di interessi altrui, appunto perché adottati dall'amministrazione stessa senza travalicare i confini che l'ordinamento traccia all'autonomia che le riconosce: con un omaggio a questa che si può pensare coerente se non con l'ideologia liberale che animava l'intero testo normativo, almeno con una sua versione estrema; ma i cui esiti oggi ci appaiono comunque paradossali.

4. *La lacuna di tutela giurisdizionale lasciata dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo; i ricorsi amministrativi.* — Quel che la legge abolitrice del contenzioso amministrativo lasciò irrisolto, dunque, era il problema di assicurare un sindacato sufficientemente imparziale ed efficiente, anche su quella che oggi diremmo la mera legittimità di quei provvedimenti: sulla loro conformità a norme

non finalizzate alla protezione sostanziale di interessi individuali, o almeno non direttamente finalizzate a ciò, come sono, viceversa, quelle costitutive di diritti soggettivi; a norme, allora, che non possono che essere funzionali esclusivamente ad interessi pubblici: a quelli il cui perseguimento l'ordinamento demanda all'amministrazione, rendendoglielo possibile pure mediante l'attribuzione dei poteri suoi specifici, ma anche condizionandoglielo al rispetto di quei diritti, mediante la loro delimitazione; a norme, peraltro, che ciò nonostante non sono meno giuridiche di quelle che, in questo modo, disciplinano immediatamente i suoi rapporti con gli altri soggetti. E, quindi, il correlato problema di assicurare una tutela parimenti imparziale ed efficiente, anche agli interessi individuali «altri», rispetto a quelli che le norme che delimitano i poteri amministrativi, che le norme c.d. di relazione, proteggono sostanzialmente come diritti soggettivi: anche agli interessi individuali protetti sostanzialmente solo di riflesso, ossia da niente di più direttamente per loro rilevante, del dovere che comunque incombe sull'amministrazione, di osservare sempre nel suo agire giuridico, e particolarmente nella sua attività consistente nell'adozione di provvedimenti, pure quelle norme funzionali medesime; anche agli interessi individuali, cioè, che la dottrina, a partire dalla fine del secolo scorso, definirà, per ciò, «legittimi».

O, meglio: anche su tale mera legittimità dei provvedimenti, anche a questi interessi individuali «altri» rispetto ai diritti soggettivi, una qualche forma di sindacato, una qualche forma di difesa, già allora, e anzi pure in precedenza, era assicurata: mediante i ricorsi puramente amministrativi. La cui importanza, per quanto la si volesse sminuire, non potrebbe mai essere considerata del tutto trascurabile. Certo, non all'epoca: quando quel sindacato, quella difesa, non avevano alternative ad opera di giudici. Ma neppure adesso: neppure dopo il grande sviluppo della tutela giurisdizionale amministrativa. Anzitutto, perché i ricorsi amministrativi possono essere ancor oggi utilmente esperiti in moltissime situazioni concrete: per una serie di motivi pratici, che vanno dalla ben maggiore entità dei costi richiesti da tale tutela giurisdizionale, alla minore durata del termine concesso per adirla, almeno rispetto a quella che limita la proponibilità del ricorso straordinario. E, poi, anche per ragioni concettuali: perché non poco delle loro applicazioni e teorizzazioni, è passato nelle applicazioni e nelle teorizzazioni del processo amministrativo stesso: si pensi, per esempio, alla sistemazione del silenzio impropriamente detto impugnabile, nella evoluzione della normativa in proposito, e della sua elaborazione dottrinale. Perciò, non poteva non essere qui commentato pure il d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199: ultima formulazione, in ordine cronologico, della disciplina generale della materia. Anzi, in una ideale rivisitazione, condotta sistematicamente, dello sviluppo degli istituti della giustizia amministrativa, il suo commento deve essere collocato in una posizione ben anteriore rispetto a quella dettata dalla sua cronologia: deve seguire immediatamente quello della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, se non addirittura precederlo.

Ma per quanto si volesse accentuare, al contrario, l'importanza dei ricorsi amministrativi, specie quella che avevano allora, sono evidenti i loro limiti, come soluzione dei problemi suddetti: per assicurare quel sindacato sulla mera legittimità dei provvedimenti, per fornire quella difesa degli interessi individuali coinvolti

nei loro effetti, ma pur sempre «altri» rispetto a quelli sostanzialmente protetti come diritti soggettivi. Soprattutto, proprio dopo la legge abolitrice del contenzioso amministrativo: la cui scelta giurisdizionale «forte» a tutela di questi, non poteva che far risaltare maggiormente, per contrasto, la debolezza di quel sindacato, di quella difesa, in quanto affidata a rimedi puramente amministrativi; e, per di più, in definitiva, ad organi di amministrazione attiva.

5. *La legge del 1889: l'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato come completamento del sistema.* – Era, questa, l'insufficienza del sistema che il legislatore volle colmare con la legge 31 marzo 1889, n. 5992: con la istituzione di quella quarta sezione del Consiglio di Stato, dalla quale, dopo il superamento delle iniziali incertezze sulla natura solo amministrativo-contenziosa, o addirittura giurisdizionale delle funzioni affidatele, derivò, con i vari sviluppi successivi, il giudice amministrativo complessivamente considerato, quale oggi lo conosciamo. Con una legge, per la comprensione della cui portata è essenziale la precisazione dei suoi rapporti con quella precedente.

Per un verso, vi è un dato da questo punto di vista assolutamente determinante: l'istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato, la definizione legislativa dell'oggetto della sua funzione sindacatoria, operata fin dall'origine in riferimento ai tre classici vizi di legittimità del provvedimento, è stata formulata in termini tali da non intaccare l'ambito e il ruolo che la legge del 1865 aveva attribuito al giudice ordinario. Che furono poi fermamente salvaguardati dalla Cassazione romana come giudice delle giurisdizioni: la cui giurisprudenza interpretativa delle nuove norme costruì il ricorso che avevano istituito, come rigidamente alternativo rispetto all'azione davanti al giudice civile, e rigidamente non proponibile a protezione di diritti soggettivi; la cui tutela, in tal modo, non solo rimaneva affidata a questo: gli era anche esclusivamente riservata. Così, non veniva minimamente ridotta, ed anzi sotto un certo aspetto risultava rafforzata, almeno in linea di principio, la scelta di base operata dall'art. 2 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo.

Da questo punto di vista, allora, questa legge a buon diritto mantenne, come tutt'ora mantiene, quel suo carattere che si è detto fondante il nostro sistema di giustizia amministrativa: anzitutto, ma poi vedremo non solo, perché la nuova quarta sezione del Consiglio di Stato e il giudice amministrativo complessivamente considerato che ne derivò, così come le funzioni istituzionali loro assegnate, si inserirono senza forzature, o, almeno, senza forzature apparenti, nel vuoto di tutela che essa aveva lasciato; quindi, in uno spazio che aveva in qualche modo già delimitato.

6. *Sindacato sulla legittimità del provvedimento e tutela degli interessi «legittimi».* – Quella del 1889, allora, apparirebbe essere piuttosto una legge di completamento di una costruzione che già la precedente aveva iniziato e basato, senza alterazione di quelle sue linee che subito si erano profilate come fondamentali. Ma solo dal punto di vista finora adottato; perché da un diverso angolo visuale, ben differente è il giudizio che se ne deve dare: ben maggiore è la sua portata innovativa, e lo spessore della modificazione concettuale e addirittura ideologica di cui si rivela essere espressione.

Perché nei poco più di due decenni trascorsi dalla legge del 1865, venne a maturazione, fino a prendere il sopravvento, la consapevolezza dell'importanza di fattori che allora, benché noti, benché sostenuti da una minoranza, dalla maggioranza si vollero coscientemente trascurare. Ossia: è vero che i provvedimenti non lesivi di diritti soggettivi, per questa ragione non possono essere considerati come travalicanti i limiti che l'ordinamento pone all'autonomia che riconosce all'amministrazione; ma non per questo la loro eventuale mera illegittimità, la violazione da parte loro di norme esclusivamente funzionali rispetto agli interessi pubblici cui devono essere finalizzati, possono esaurire la loro rilevanza solo all'interno di quella autonomia medesima. E ancora: è vero che gli interessi individuali comunque lesi da provvedimenti solo così meramente illegittimi, in violazione di norme in tal senso così esclusivamente funzionali, per definizione non possono dirsi sostanzialmente protetti come diritti soggettivi; ma non per questo possono essere relegati in una specie di indifferente giuridico, e neppure essere difesi da ricorsi puramente amministrativi, le cui decisioni siano manifestazione, perciò, di quella autonomia: in particolar modo, quando siano affidate, in ultima analisi, ad organi aventi precipuamente competenze di amministrazione attiva.

Pare soprattutto questo il profilo da doversi sottolineare più marcatamente. Alla base della legge del 1889 c'è sì la conferma del concetto che gli interessi individuali che l'ordinamento non protegga sostanzialmente come diritti soggettivi, e che per ciò non ponga come limite ai poteri che attribuisce all'amministrazione, per questo solo fatto li abbandona nella disposizione delle scelte che questa compia mediante i provvedimenti che di tali poteri sono espressione. Ma anche l'emersione, o per lo meno l'emersione con forza e spinte nuove, di un'altra idea, che si accompagna a quel concetto, mutandone in qualche misura il significato: l'idea, cioè, che in tanto l'ordinamento può giustificare il sacrificio degli interessi individuali suddetti, in quanto i provvedimenti che lo attuino siano finalizzati, e correttamente finalizzati, all'interesse pubblico ragione dell'attribuzione da parte dell'ordinamento stesso all'amministrazione dei poteri di cui sono espressione: siano conformi alle norme giuridiche a questo interesse pubblico funzionali; siano, in una parola, legittimi.

In tanto fu resa culturalmente e politicamente possibile l'adozione di tale legge, quindi, in quanto nel frattempo aveva acquistato piena rilevanza questa prospettiva concettuale. Nello sfondo della quale acquisirono nuovi valori il sostantivo astratto «legittimità», e l'aggettivo «legittimo». Che, poi, la dottrina successiva riferì anche agli interessi individuali cui veniva riconosciuta in questo modo una protezione giuridica: anche se delineata in termini diversi, e sotto il profilo del loro rapporto con i poteri amministrativi addirittura antitetici, rispetto a quella che l'ordinamento accorda agli altri che garantisce addirittura come diritti soggettivi. Ma questo doppio riferimento, più che di quel sostantivo, soprattutto di quell'aggettivo, non crea alcuna ambiguità: in quanto è correttamente correlata ad una reale ed obiettiva alternativa di assetti giuridici. Perché: o è legittimo, nel senso di conforme alle norme giuridiche funzionali esclusivamente all'interesse pubblico da perseguire, il provvedimento che dispone di un simile interesse individuale, e allora è questo a non potersi considerare tale; o, viceversa, è questo a porsi come legittimo, e allora non può esserlo, non può essere conforme a quelle norme, il

provvedimento che lo sacrifichi. In ambedue le ipotesi, è comunque unico e univoco il significato della parola impiegata: perché, nell'uno come nell'altro caso, esprime il valore che per un provvedimento, o per un interesse individuale, deriva dalla sua conformità all'interesse pubblico, sia pure attraverso la mediazione della sua conformità alle norme a questo interesse pubblico funzionali.

7. *La natura giurisdizionale delle funzioni della Quarta Sezione del Consiglio di Stato; il conseguente carattere dualistico del nostro sistema di giustizia amministrativa.* — Da questo punto di vista, la legge del 1889 appare tutt'altro che poco innovativa, tutt'altro che di solo completamento del sistema fondato da quella abolitrice del contenzioso amministrativo. Certo, nella delimitazione del sindacato di mera legittimità affidato alla nuova quarta sezione del Consiglio di Stato, e degli interessi individuali da questa protetti, si è mantenuta entro lo spazio che la precedente aveva lasciato vuoto, senza intaccare l'attribuzione al giudice ordinario della tutela dei diritti soggettivi: non ha modificato il suo fondamentale art. 2 che la aveva disposta. Ma, con l'istituzione di tale sezione, con l'attribuzione ad essa di quel sindacato di mera legittimità, della difesa di tali interessi individuali, ha dato piena rilevanza esterna all'una e agli altri: capovolgendo letteralmente, così, la scelta pure assai importante, formulata nel suo successivo art. 3.

Che la legge del 1889 avesse attuato una vera e propria rottura col precedente sistema di risoluzione delle controversie sulla materia unicamente mediante ricorsi solo amministrativi, appariva già chiaro anche a chi, assai autorevolmente, delineava all'epoca in termini formalmente non troppo dissimili, le funzioni affidate al nuovo istituto: come funzioni comunque amministrativo-contenziose; tanto maggiori erano il suo prestigio, la sua indipendenza, il suo distacco nei confronti dell'amministrazione attiva cui la decisione di quei ricorsi era ed è imputata.

Ma, come ben si sa, ben presto prese il sopravvento, divenne irreversibile di nuovo soprattutto ad opera della Cassazione romana come giudice delle giurisdizioni, e finalmente fu legislativamente consacrata, la configurazione di quelle funzioni come giurisdizionali: imposta, più che da reali esigenze di loro effettività, e di imparzialità del loro esercizio, dalla suggestione che questa loro qualificazione pareva dare: per la quale sembravano assumere più piena espressione della ispirazione garantistica delle norme che le avevano definite; oltre che, più realisticamente e concretamente, dal ruolo che la medesima Cassazione si volle riservare nei loro confronti, e che con questa loro definizione si poté riservare.

Con l'affermazione di questa soluzione, la riforma costituita dalla istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato acquistò la sua massima rilevanza ed evidenza. E il nostro sistema di giustizia amministrativa acquisì la sua peculiare caratterizzazione dualistica: per la quale sulle controversie di cui sia parte l'amministrazione anche come soggetto di diritto pubblico, e perfino in quelle in cui si discuta della legalità di suoi provvedimenti, permane un'ampia giurisdizione del giudice civile; avvicicabile in qualche misura piuttosto a quella che gli è attribuita in sistemi viceversa monistici almeno tendenzialmente; e più particolarmente, a giurisdizione ordinaria almeno tendenzialmente unica. Ma anche per la quale a tale giurisdizione, al contrario, si è affiancata pure una giurisdizione amministrativa: una vera e propria giurisdizione. Dalla cui esperienza, dalla cui elaborazione



dottrinale, prese forma, sia pure con molta gradualità, quel che oggi è il processo amministrativo: a sua volta, un vero e proprio processo particolare, con la sua prassi, la sua teoria, la sua cultura specifica; autonome rispetto a quelle di altri processi: anche di quelle del processo civile, pur se di questo conosce e tanto utilizza la dogmatica.

Perciò, il testo legislativo che in una visione sistematica degli istituti della giustizia amministrativa si doveva poi commentare, è allora il r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, che raccolse in testo unico con la legge del 1889, le sue successive modificazioni. E, in particolare, i suoi artt. 26 e seguenti: dedicati alla definizione delle funzioni ora esplicitamente qualificate come giurisdizionali del Consiglio di Stato, e alla disciplina del loro esercizio. Per la quale è pure importante il r.d. 1907, n. 642, regolamento per l'esecuzione del precedente testo unico del 1907; ma che per il suo carattere di normazione solo secondaria, come si è già anticipato, si è rinunciato ad esporre autonomamente: solo, ne sono state richiamate e descritte le disposizioni, nei pertinenti passi del commento ai suddetti articoli del t.u. del 1924.

8. *Il processo amministrativo classico: la tutela degli interessi c.d. oppositivi.* – L'esposizione del contenuto di tale testo unico non ha posto specifiche difficoltà del suo coordinamento con l'illustrazione degli altri due testi legislativi di cui si è detto. In particolare, come il nuovo corpo normativo si aggiunse alla legge del 1865 nel modo sopra precisato, senza sovrapposizioni, o contraddizioni salvo il capovolgimento del suo art. 3, così il suo commento prosegue quello di questa, quasi come una piana continuazione.

Ed è stato dedicato, per l'essenziale, alla ricostruzione dei tratti con i quali veniva tradizionalmente delineato il processo amministrativo che, come si è accennato, derivò a poco a poco dal sindacato istituito dalla legge del 1889; del processo amministrativo classico, si vorrebbe dire: per la definizione dei cui caratteri, d'altra parte, si sono rivelati incisivamente determinanti i fattori che, per un verso, l'adozione di quella legge promossero, e che, per l'altro, ne delimitarono la portata.

In ordine al primo aspetto, i contenuti degli interessi individuali cui tale legge intendeva assicurare tutela; del resto, definiti necessariamente anche dal ruolo che allora svolgeva maggiormente, o almeno maggiormente pareva svolgere, l'amministrazione nei cui confronti intendeva assicurarla. Di certo, all'epoca, questa era, o almeno appariva, come un soggetto il quale minacciava per il perseguimento di interessi pubblici, posizioni di vantaggio di cui già i privati erano titolari, più spesso di quanto facesse loro sperare, per il medesimo motivo, l'acquisizione di nuove. O, comunque, queste posizioni di vantaggio già acquisite, erano sentite più degne di tutela delle mere aspettative di acquisizione di altre. Conseguentemente, il sindacato delineato dalla legge istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato prima, e il vero e proprio processo amministrativo che su tale base gradatamente si sviluppò poi, si atteggiarono nettamente come un giudizio promosso dal titolare di una preesistente situazione vantaggiosa, contro il provvedimento che la ledesse: a difesa, si direbbe con parole di oggi, di suoi interessi oppositivi, più che di suoi interessi pretensivi. E, per ciò, come un giudizio iniziato mediante l'impugnazione di questo provvedimento; e correlativamente mirato, in caso di suo esito favorevo-

le per il ricorrente, all'annullamento di esso: che avrebbe implicato il ripristino di per sé satisfattivo, quindi, di quella situazione stessa.

9. *Il processo amministrativo classico: la rilevanza predominante nell'interesse pubblico rappresentato dall'amministrazione.* – In ordine al secondo aspetto, la misura di giurisdizione attribuita al giudice ordinario dalla legge del 1865, che, come si è detto, quella del 1889 non intaccò, almeno in linea di principio; la prima, allora, non solo delimitò lo spazio nel quale doveva circoscriversi il nuovo sindacato e il nuovo processo: ne condizionò molto dei suoi caratteri più salienti; tendenzialmente tutti quelli ulteriori rispetto alla loro natura di giudizio di impugnazione appena accennata: ed è questo un altro e ancor più pregnante significato, nel quale può essere detta fondante l'intero nostro sistema di giustizia amministrativa. Perché il giudizio, il processo amministrativo si modellò originariamente, e tale rimase, come complementare, e solo complementare, rispetto al giudizio, al processo civile a tutela di diritti soggettivi contro il medesimo provvedimento; perciò, per definizione, non poteva concernere interessi individuali che l'ordinamento protegga sostanzialmente in modo diretto. Il sindacato in tale sede svolto in ordine al provvedimento impugnato, allora, non poteva che porsi come meramente oggettivo: non solo come valutazione della sua conformità a norme funzionali solo all'interesse pubblico intrinseco al potere di cui fosse espressione, a prescindere da ogni loro collegamento, da ogni loro riflesso, indiretto o ancor più addirittura solo occasionale, a favore di interessi individuali; ma anche come valutazione meramente oggettiva della sua conformità a queste norme: a prescindere da qualsiasi effetto negativo che potesse avere nei confronti di questi interessi individuali medesimi. Di certo, anche questi in quel giudizio, in quel processo, non potevano, non possono non avere una propria, e sotto un certo profilo indispensabile rilevanza; ma, solo, in quanto lesi dal provvedimento impugnato, come ragione e legittimazione al ricorso, e anzi necessaria ragione e legittimazione al ricorso, che promuove il sindacato su di esso: quel sindacato, però, che poi si sviluppava come puramente oggettivo nel senso appena ora precisato. Conseguentemente, nel giudizio amministrativo, sempre secondo questa sua configurazione classica, non si controverteva, non si poteva controvertere di essi, o anche di essi; si controverteva, si poteva controvertere di un unico interesse sostanziale: di quello pubblico, cui il provvedimento impugnato doveva essere finalizzato; contestato e contestabile solo in quanto, appunto, asseritamente non conforme, viceversa, a norme giuridiche ad esso e ad esso solo funzionali. Così che quando il processo amministrativo, nella sua evoluzione, e soprattutto per l'influenza di una ben nota e cospicua elaborazione dottrinale, si venne caratterizzando sempre più come un processo di parti, in realtà lo si poteva dire tale solo limitatamente: solo in senso formale.

D'altro canto, questo rilievo esclusivo che nel giudizio, nel processo amministrativo classico doveva darsi a quell'interesse pubblico, presentava, quasi come una conseguenza naturale, anche se non necessariamente determinata, una specie di particolare prolungamento: una correlata forte rilevanza data all'operato ad esso finalizzato, e al provvedimento impugnato che ne costituiva esito e culmine, che sul piano sostanziale aveva già svolto e adottato l'amministrazione: il soggetto istituzionalmente competente ad apprezzare quell'interesse pubblico medesimo, e a

perseguirlo; così che il sindacato esercitato dal giudice amministrativo nei loro confronti, tendeva ad essere circoscritto alla valutazione, per così dire, della sola loro logica interna. Di qui la limitatezza dello sviluppo dell'istruttoria nel giudizio amministrativo, e della gamma dei mezzi di prova in essa esperibili.

Questa è la configurazione tradizionale del processo amministrativo classico; ed è con la sua ricostruzione che si è prevalentemente illustrato il testo unico del 1924, da considerarsi la codificazione di esso storicamente più importante, per quanto comunque assai lacunosa.

Ma non solo con questa. Perché il ruolo del giudice amministrativo che si è descritto, considerato tanto in sé come nel suo rapporto con la misura di giurisdizione attribuita dalla legge del 1865 al giudice ordinario, si attaglia soprattutto alla sua giurisdizione generale di legittimità; come è quasi esclusivamente nell'esercizio di questa che si è gradatamente formato il modello processuale sommariamente descritto. Ma tale giurisdizione, pur essendo di gran lunga la più importante e tipica tra quelle attribuite al giudice amministrativo, non è l'unica: fin dalla originaria legge del 1889 gli era stata affiancata, su particolari materie elencate tassativamente, la giurisdizione estesa al merito, suo ampliamento, ma suo ampliamento non incidente sul riparto tra di essa e quella misura di giurisdizione del giudice ordinario; e con la riforma del 1923, parimenti con carattere di specialità, la giurisdizione esclusiva, altro suo ampliamento, ma in una diversa direzione, per la quale quel riparto veniva viceversa alterato: all'inizio, solo come eccezione, anche se ora addirittura come superamento e negazione. E nel commento al testo unico del 1924 sono illustrate anche queste due altre giurisdizioni, ambedue all'epoca sicuramente minori, nei loro oggetti e nei loro caratteri; come anche nelle modificazioni, allora parimenti marginali, del modello classico del processo amministrativo che comportava il suo adattamento ad esse.

10. *La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali: la modestia della sua matrice culturale.* – Ma oggi, come si sa, altra è la normazione processuale che è applicata generalmente nel giudizio davanti ai giudici amministrativi; la quale è raccolta, nella sua maggior parte, nella legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Ed è questo il testo legislativo, perciò, che si è dovuto qui conseguentemente illustrare.

Con una precisazione preliminare: esso non può essere paragonato, davvero, alle due fondamentali precedenti leggi del 1865 e del 1889: né per portata normativa, né per consistenza e spessore della cultura che ha espresso. L'innovazione maggiore che ha realizzato, è definita dalla sua intitolazione: istituzione dei tribunali amministrativi regionali. Esibita come attuazione, che del resto sarebbe stata comunque ben tarda, dell'art. 125, secondo comma, Cost., in realtà la sua adozione è stata dovuta a stringenti ragioni molto più pratiche; in particolare, dal grande aumento del contenzioso amministrativo, per tutta una serie di cause che vanno dalla istituzione e dallo sviluppo delle regioni, e dalla valorizzazione delle autonomie locali in genere, alla esplosione della conflittualità nel pubblico impiego, e delle tensioni concernenti gli usi del territorio. Il tutto, per di più, negli anni immediatamente successivi alla eliminazione pure di quel poco di decentramento e quindi di articolazione del giudizio amministrativo in un doppio grado, assicurati dalle vecchie giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, in seguito

alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme che ne regolavano la composizione.

11. *La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali: i limiti delle sue innovazioni.* – I limiti della legge del 1971 derivano da questa sua origine: certo ben più modesta, rispetto alle matrici politiche e culturali di quelle due precedenti. Per una più esatta definizione della sua portata, peraltro, è necessario distinguere tra due suoi diversi contenuti; con una distinzione che si riflette anche sull'oggetto e sui caratteri dei relativi suoi commenti.

Da un lato, infatti, vi sono le sue disposizioni che, appunto, articolano il giudizio amministrativo in un doppio grado generalizzato, e, di conseguenza, danno soluzione, doverosamente, anche se di solito tutt'altro che perspicuamente, alle questioni per ciò sorte: soprattutto, dettando la disciplina del giudizio davanti al Consiglio di Stato, come giudizio ormai solo di secondo grado. Naturalmente, queste sono le norme relativamente più nuove: nel senso che regolano materie ignorate o quasi, e istituti non previsti, o almeno non così sviluppati, in quelle precedentemente vigenti, le quali concernevano soprattutto il giudizio davanti al Consiglio di Stato come un giudizio in un unico grado; e che, quindi, in un certo senso si aggiungono a queste: senza troppe sovrapposizioni o contraddizioni ulteriori. Anche il loro commento, allora, pur dovendosi fare carico di esigenze di coordinamento tra serie di norme sotto questo profilo comunque non omogenee, può porsi come una continuazione abbastanza piana della illustrazione del testo unico del 1924: perché, per così dire, lo sviluppa in estensione. E lo completa, attingendo anche alla limitata esperienza del giudizio amministrativo di appello sulle decisioni delle vecchie giunte; e, soprattutto, alla corrispondente disciplina del processo civile, e alla sua cultura.

Dall'altro, vi sono le sue disposizioni che regolano il giudizio davanti ai tribunali amministrativi regionali, il giudizio amministrativo ora di primo grado; o lo norma in generale, ossia indipendentemente dal grado nel quale si svolge. E sono disposizioni che, almeno tendenzialmente, riformulano, sovrapponendovisi, una disciplina già prevista in norme precedentemente vigenti, e, in particolare, nel testo unico del 1924: di materie già da queste considerate, di istituti già da queste delineati. Ma, molto spesso, limitandosi a riproporre proposizioni identiche, o a sostituirle solo con loro perifrasi; così che è soprattutto ad esse che deve essere riferita la valutazione negativa prima espressa nei confronti dell'intera legge: perché, con queste loro riformulazioni, in linea di massima, non hanno apportato grandi miglioramenti alla normazione anteriore. In particolare, hanno quasi sempre rinunciato a colmare le sue numerose e indiscutibili lacunosità, o a risolvere le questioni che erano emerse nell'esperienza della sua applicazione. Soprattutto, hanno totalmente abdicato al ruolo, che avrebbe dovuto essere quello loro proprio, di porsi come fattori rilevanti per la evoluzione del processo amministrativo: per promuoverla, o, almeno, per indirizzarla; o anche solo per rifletterla: per quella parte, già notevole, che si era realizzata spontaneamente, senza stimoli o sostegni di interventi legislativi. Anche il loro commento, allora, sotto questo profilo viene a porsi come una prosecuzione rispetto a quello delle corrispondenti norme del testo unico del 1924, sia pure in un senso diverso: perché non copre, sviluppandosi

per così dire in estensione, materie e istituti nuovi; ma dà conto, prolungandosi in una prospettiva cronologica, di interpretazioni e di ricostruzioni giurisprudenziali e dottrinali successive, in ordine a norme rimaste nella sostanza invariate, e già illustrate nella loro precedente applicazione.

12. *Le profonde trasformazioni subite dal processo amministrativo malgrado la scarsa rilevanza delle innovazioni legislative.* – Non si deve credere, però, che il commento alla legge che ha istituito i tribunali amministrativi regionali, e anche a queste sue disposizioni così tendenzialmente ripetitive, consista solo in un mero aggiornamento di giurisprudenza e di dottrina, rispetto a quelle esposte commentando il testo unico del 1924; e che, per questa ragione, non presenti per il lettore ulteriori e più ricchi motivi di interesse. Tutt'altro.

Perché sì, come si è detto, il legislatore è intervenuto poco per l'evoluzione del processo amministrativo; e, forse, non è stato, e non è tutt'ora un male: vista la sua difficoltà ad esprimersi a livelli culturali e tecnici che siano apprezzabili. Ma ciò non significa affatto che una tale evoluzione non sia avvenuta: c'è stata, ed è stata grande, come si è già fatto intravedere con una precedente allusione. Del resto, che il giudizio amministrativo possa evolversi, anche profondamente, indipendentemente da modificazioni formali delle norme che lo regolano, rimaste viceversa sostanzialmente inalterate, non è davvero fenomeno nuovo: dopo che si è cercato di porre in evidenza, prima, la forte portata innovativa della legge istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato, si deve riconoscere che le sue successive riforme, poi raccolte nel testo unico del 1924, non avevano disposto molto di nuovo circa la disciplina delle sue funzioni comunque dichiarate esplicitamente come giurisdizionali; e si deve ricordare che il legislatore ha quindi taciuto quasi completamente in proposito, fino al 1971; eppure, quella sua scarsa ulteriore innovatività, e questo suo silenzio, non hanno impedito che quel giudizio, decennio dopo decennio, si trasformasse in profondità, secondo le linee che si è cercato di esporre nel commento a tale testo unico: da semplice sindacato sulla legittimità del provvedimento amministrativo, procedimentalmente in forma contenziosa, anche a prescindere dalla sua probabile originaria natura solo amministrativa, in un vero e proprio processo amministrativo, con i peculiari caratteri che si sono sopra disegnati; e in un processo amministrativo addirittura di parti, sia pure solo in senso formale. Ma già a partire dalla conclusione del secondo dopoguerra, sembrerebbe, si sono avute altre trasformazioni: ulteriori rispetto alle precedenti, anche se senza la comprensione di queste a loro volta incomprensibili; per questo, di ogni ricostruzione del diritto attualmente vigente deve costituire parte integrante l'illustrazione delle norme anteriori. Trasformazioni che soprattutto negli ultimi due decenni sono state assai incisive e rapide; investendo in pieno il processo amministrativo che si è sopra delineato qualificandolo come classico: il quale, oggi, è divenuto altra cosa; ma non solo: anche un po' tutti gli istituti in genere della giurisdizione amministrativa; e perfino l'intero nostro sistema di giustizia amministrativa, specie nel rapporto tra le sue due componenti giurisdizionali, quella ordinaria e quella amministrativa, così come pareva essersi assestato soprattutto tra le due guerre. Ed è l'esposizione di tutte queste così ampie e così profonde trasformazioni, che costituisce il maggiore contenuto del commento alla legge del 1971; certo, non è

davvero questa ad averle provocate; ma è un fatto che si sono realizzate a cavallo della sua entrata in vigore, e per la loro maggior parte successivamente a questa; e per ciò è parsa giustificata tale scelta di collocazione della loro illustrazione. Ed è per queste ragioni, che il commento di tale legge presenta per il lettore un interesse spiccato: di gran lunga maggiore di quello che avrebbe avuto quel semplice aggiornamento di giurisprudenza e di dottrina, che altrimenti avrebbe potuto essere.

13. *Il nuovo modello del processo amministrativo: le esigenze di tutela degli interessi c.d. pretensivi.* — Anzitutto, le trasformazioni del modello del processo amministrativo classico; sotto ambedue i profili con i quali lo si è prima sintetizzato: come un processo di impugnazione del provvedimento lesivo dell'interesse del ricorrente; ma anche come un processo nel quale si controverte di un diverso ed unico interesse sostanziale: quello pubblico, cui il provvedimento medesimo è, o dovrebbe essere finalizzato.

Secondo una delle più marcate linee di evoluzione del contenzioso con l'amministrazione che è emersa in questi ultimi decenni, infatti, il ricorrente al giudice amministrativo agisce sempre più spesso a tutela di un suo interesse non a mantenere una situazione di vantaggio già appartenente al suo patrimonio giuridico, evidentemente contro un provvedimento che gliela pregiudichi; ma ad acquisirne una nuova, evidentemente contro un rifiuto espresso o tacito dell'amministrazione ad attribuirgliela; ossia, col linguaggio di oggi, a tutela di un interesse non oppositivo (contro tale provvedimento), ma pretensivo (nella nuova situazione). Sicuramente, il principale fattore di questo mutamento, anche se non il solo, è costituito dal maggiore e più diversificato ruolo che l'ordinamento assegna all'amministrazione: la quale sempre più spesso ha competenza ad adottare anche provvedimenti aventi per i loro destinatari effetti positivi, costitutivi di posizioni favorevoli; in conseguenza di una legislazione che ha sottoposto a regime autorizzatorio, quando non addirittura concessorio, tanti settori economici, e tante pur consuete attività private: dall'edilizia al commercio, dal servizio farmaceutico a quello del trasporto collettivo su strada, e così via; ma anche del suo sviluppo come prestatrice di servizi, come datrice di impiego pubblico, e molto altro ancora. Sta di fatto, comunque, che da quando sempre più spesso il ricorrente agisce a tutela di un proprio interesse che abbia carattere pretensivo, il modello classico del processo amministrativo come un processo tipicamente di impugnazione tende a sbiadirsi, e a perdere di rigidità: perché, in quanto tale, non si rivela essere sufficientemente adeguato all'esigenza di assicurarne la protezione.

A prima vista, parrebbe che quel modello risultasse inapplicabile solo in una ipotesi: quando l'amministrazione, alla domanda del ricorrente, opponga solo silenzio ed inerzia; mentre sembrerebbe che nella diversa ipotesi nella quale adotti una pronuncia esplicita di diniego, in quanto la si considerasse riconducibile al concetto di provvedimento, la reazione contro di essa potesse rientrare nello schema tradizionale del ricorso come una impugnazione. Ma si tratterebbe di una falsa apparenza; e che lo sia, e in che senso debba essere fugata, viene suggerito da questa osservazione: la possibilità che una mera inerzia, una mera omissione di provvedimento, leda un interesse individuale, e un interesse individuale tutelabile davanti al giudice amministrativo, è profilabile solo quando questo interesse abbia

carattere pretensivo, e non quando sia viceversa oppositivo. Allora diventa intuibile che l'incongruità del modello del processo amministrativo classico si manifesti non solo quando la lesione di un interesse pretensivo derivi da quell'inerzia od omissione, ma tutte le volte nelle quali l'interesse di cui si chiedi protezione al giudice amministrativo abbia tale carattere. E l'intuizione parrebbe essere subito sostenuta da questo rilievo: che anche quando il ricorso a tutela di un interesse pretensivo, per la forma esplicita che l'amministrazione abbia dato al suo diniego, a causa di vincoli di termine e di procedimento (ancora) affermati dalla giurisprudenza pressoché unanime, debba pur sempre atteggiarsi come impugnazione di esso inteso come provvedimento, in realtà è altra dalla questione della sua legittimità, quella sostanziale che introduce: è la questione della legittimità del mancato soddisfacimento della pretesa; considerata nella sua vera consistenza: che è e rimane identica in ambedue le ipotesi prospettate; ossia a prescindere dal fatto che un provvedimento negativo esplicito sia stato emanato oppure no. Anche perché in ogni caso il suo annullamento non potrebbe mai essere di tale pretesa di per sé totalmente satisfattivo: anche quando esso risultasse momento ineliminabile della decisione giurisdizionale amministrativa di accoglimento, a causa della forma espressa del diniego, dovrebbe essere completato dalle indicazioni che il giudice impartisse all'amministrazione, in ordine alla successiva attività rinnovatoria riservata alla sua competenza. E così quella intuizione viene ad essere confermata da una sorta di prolungamento della argomentazione: quando l'interesse di cui il ricorrente chiedi tutela sia di carattere pretensivo, il modello di processo amministrativo classico si rivela inadeguato non solo per il suo tratto di processo (solo) di impugnazione; ma anche per l'ulteriore tratto, che del resto ne è quasi la naturale prosecuzione, di processo (solo) di annullamento.

Il modello classico del processo amministrativo, è ovvio, non può essere considerato come inalterabile; al contrario, è indispensabile che si evolva: quando e nei modi richiesti dalle esigenze di una satisfattiva tutela di tutti gli interessi individuali che via via ne emergano come degni. Per quel che riguarda, in particolare, le esigenze di una satisfattiva tutela anche degli interessi pretensivi, è necessario che quel modello si trasformi, nel senso che quel processo sia la sede non solo dell'impugnazione e dell'annullamento di un provvedimento: diventi la sede nella quale, sempre in contraddittorio e giurisdizionalmente, venga ricostruita quale era l'attività che l'amministrazione aveva il dovere di svolgere nel controverso caso concreto; e tale ricostruzione, nell'ipotesi di interesse oppositivo, implicherebbe sempre l'annullamento del provvedimento che l'amministrazione sicuramente aveva adottato, se risultasse difforme, e quasi totalmente solo questo annullamento; mentre, nell'ipotesi di interesse pretensivo, lo implicherebbe solo eventualmente: solo se l'amministrazione lo avesse adottato; ma in ogni caso non implicherebbe solo esso: dovrebbe portare anche alla fissazione di criteri vincolanti per l'amministrazione, nella sua necessaria attività ulteriore, normalmente rinnovatoria. Ben s'intende, in tanto il giudice amministrativo avrebbe giurisdizione a determinare quella ricostruzione medesima, in quanto non superasse i confini posti dalla discrezionalità, eventualmente anche solo residua, che dovesse essere considerata comunque riservata all'amministrazione; e, quel che qui è ancora più importante, in quanto gli interessi pretensivi di cui il ricorrente gli aveva chiesto tutela, siano protetti

sostanzialmente dall'ordinamento solo in quanto la loro protezione sia funzionale rispetto al perseguimento degli interessi pubblici la cui cura affida all'amministrazione, e non addirittura come diritti soggettivi, ossia addirittura come limite ai poteri che a tal fine le attribuisce.

14. *Il nuovo modello del processo amministrativo: la maggiore rilevanza sostanziale degli interessi dei ricorrenti.* – Queste, le linee di definizione della trasformazione in atto del processo amministrativo classico, dal punto di vista ora considerato; le linee di una sua definizione, che devono essere tracciate nella prospettiva del mantenimento di un altro tradizionale carattere del giudizio mediante esso celebrato: il suo carattere oggettivo, di sindacato vertente immediatamente ed esclusivamente sulla conformità alla norma del provvedimento, dell'attività amministrativa o della sua omissione, a prescindere dai riflessi della prima, o delle seconde, in ordine ad interessi individuali, e segnatamente a quelli di cui il ricorrente chiede tutela, fattori di sua legittimazione a chiederlo. Come si sa, peraltro, esiste, ed anzi tende a prevalere, una diversa impostazione di quella definizione: che si dirà soggettiva, perché per essa quel giudizio dovrebbe ormai riguardare un rapporto intersoggettivo: quello che andrebbe profilato tra i poteri dell'amministrazione e la loro disciplina, da un lato, e quegli interessi individuali dall'altro; impostazione che parrebbe impropria, perché non aderente alla natura esclusivamente funzionale di questa disciplina, nel senso appena ricordato; ma di cui ciò nonostante si deve tenere conto, come si deve tenere conto delle sue ragioni; tanto più che la prima di queste si collega alla alterazione del secondo dei tratti da considerare, del modello classico del processo amministrativo: l'esclusività della rilevanza in esso, dell'interesse pubblico che all'amministrazione incombe di perseguire.

Soprattutto in conseguenza di una legislazione che attribuisce sempre più frequente e maggiore rilevanza pure ad interessi «altri», rispetto a questo pubblico: classicamente e liberalmente individuali, ma anche e soprattutto, modernamente e realisticamente collettivi: di gruppo, di categoria, di settore. E attribuisce loro rilevanza sia procedimentale: disponendo che i loro titolari o organismi esponenziali possano partecipare, per rappresentarli adeguatamente, al procedimento che si concluderà col provvedimento; sia addirittura sostanziale: imponendo all'amministrazione di tenerne quel conto che sia pure solo genericamente determina, nell'adozione della scelta in quel provvedimento stesso concretata. Poiché sull'osservanza delle norme che proteggono sostanzialmente questi interessi individuali anche settoriali, ma comunque altri rispetto a quello pubblico propriamente detto, ha giurisdizione il giudice amministrativo della legittimità, per definizione tali interessi non possono dirsi assurti alla consistenza di diritti soggettivi: devono pur sempre atteggiarsi come semplici momenti o componenti di quello pubblico medesimo; ma, ciò nonostante, il provvedimento, pur rimanendo sempre finalizzato a questo, viene a porsi, o almeno così impropriamente sembra, come mediazione tra esso e quegli altri interessi, come anche tra quegli altri interessi medesimi. Tale provvedimento, allora, pare dare assetto ai rapporti tra tutti questi interessi; anche se il termine viene utilizzato con un significato ben diverso di quello di una vera e propria relazione giuridica intersoggettiva, quale quella insita, per esempio, nel classico rapporto di obbligazione, tra diritto di obbligazione e suo titolare, e



obbligazione e suo soggetto passivo: con quello di una proporzione tra quegli interessi, che il provvedimento in parte ricava dalla trama normativa che applica, e che per il resto istituisce. Però, in ogni caso, il processo amministrativo, pur rimanendo la sede del sindacato sulla legittimità del provvedimento impugnato, in quanto questo si ponga come mediazione tra quegli interessi, pare a sua volta porsi come verifica della legittimità di questa mediazione: del rapporto tra di loro, che rileva o determina; e, quindi, trasformarsi come un processo su questo rapporto: e sia pure solo nel senso precisabile col precedente rilievo della improprietà di una simile utilizzazione di tale termine. D'altronde, le sue parti, pur rispettivamente contestando o difendendo quel che potrebbe seguitare a sembrare la legittimità oggettiva del provvedimento impugnato, intesa come oggettiva sua conformità all'interesse pubblico che l'amministrazione emanante è istituzionalmente deputata a perseguire, e più precisamente alle norme giuridiche a questo e solo a questo funzionali, finiscono con l'introdurre nel giudizio i corposi interessi sostanziali di cui invero sono portatrici: tanto che esso, che, come si è prima vista, già da tempo era venuto a modularsi come un giudizio di parti, ma solo in senso formale, ora lo diviene sempre più anche in senso, appunto, sostanziale. Con un capovolgimento di tendenza anche in ordine a quel distacco del giudice amministrativo dallo svolgimento reale dei fatti, nel processo amministrativo classico, che della esclusività della rilevanza in esso di quell'interesse pubblico, si era detta conseguenza naturale, anche se non necessaria: perché le parti, in questo loro ruolo, sono spinte a chiedere a tale giudice, che per la verità risponde molto limitatamente a queste loro sollecitazioni, che ricostruisca come i fatti si siano effettivamente svolti: che sviluppi una vera e propria istruttoria, eventualmente forzando anche i limiti della così ristretta gamma dei mezzi di prova ivi esperibili.

15. *Le altre trasformazioni salienti della giurisdizione amministrativa: il giudizio di ottemperanza e la tutela cautelare.* – Queste le più salienti trasformazioni che si sono avute in questi decenni, del processo celebrato davanti al giudice amministrativo, nell'esercizio della sua più tipica giurisdizione di legittimità. Ma le evoluzioni che si sono manifestate nel medesimo lasso di tempo hanno investito anche altri istituti della giurisdizione amministrativa in genere.

Anzitutto, il giudizio di ottemperanza; che ha avuto uno straordinario sviluppo, specie in ordine all'ampiezza e alla incisività dei poteri di sostituzione all'amministrazione attiva, da parte del relativo giudice amministrativo: dei poteri di sostituzione che questo giudice si è auto-attribuito, mediante una propria giurisprudenza fortemente evolutiva, quasi sempre avallata per quanto le compete dalla Cassazione come giudice delle giurisdizioni; poteri di sostituzione che esercita o direttamente o mediante propri commissari. Straordinario sviluppo, che ha avuto in parte una causa positiva: la maggiore ricchezza del contenuto della decisione giurisdizionale amministrativa di accoglimento, soprattutto quando l'interesse di cui il ricorrente aveva chiesto tutela era di carattere pretensivo, specie in ordine ai vincoli che ne scaturiscono in ordine alla successiva attività rinnovatoria di competenza dell'amministrazione soccombente, cui ottemperare al limite in via appunto sostitutiva; ma ancor più una causa negativa: la maggiore riottosità delle amministrazioni,

specie di quelle locali, ad ottemperare alle decisioni anche del giudice amministrativo, anche del «loro» giudice.

E, poi, la tutela cautelare: che ha avuto ugualmente un enorme ampliamento; in particolare, per quel che riguarda l'allargamento della tipologia delle misure adottabili dal suo giudice, e la sua trasformazione, da mero eventuale episodio incidentale, in quasi normale giudizio autonomo e tipico. Anche qui, per una ragione positiva: il medesimo arricchimento di contenuti della decisione giurisdizionale amministrativa di accoglimento, che ha implicato l'esigenza di una anticipazione interinale di suoi effetti ulteriori rispetto al solo annullamento del provvedimento impugnato; ma ancor più per una ragione negativa: l'abnorme allungamento dei tempi del giudizio amministrativo, che ha reso quella anticipazione assai più preziosa, e, nella pratica, assai spesso definitivamente risolutiva del contrasto di interessi per il quale era stata promossa la controversia.

16. *L'abnorme e disordinato sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva.* – Inoltre, nel quadro complessivo della giurisdizione amministrativa, si sono modificati il rilievo e il peso delle sue articolazioni. Da un lato, l'estensione al merito della giurisdizione di legittimità si è quasi completamente atrofizzata; ad eccezione, ben s'intende, del suo caso più importante: il giudizio di ottemperanza, il quale, per il grande sviluppo che, come si è accennato, ha viceversa avuto, sembra pretendere ormai una vita e una evoluzione propria, del tutto avulsa da quella che era stata la sua matrice, e inquadramento originario. E, dall'altro, al contrario, lo sproporzionato ampliamento della giurisdizione amministrativa esclusiva; per tutta una serie di ragioni. Di carattere fattuale: l'esplosione della conflittualità in alcune delle materie sottoposte, e, con particolare accentuazione, in quel pubblico impiego che fin dalla istituzione di essa ne è stata la principale. Di carattere giurisprudenziale e dottrinale: l'evoluzione assai marcata nell'interpretazione di una norma, rimasta viceversa letteralmente inalterata perfino nella legge del 1971, la quale riserva al giudice civile la giurisdizione dei diritti patrimoniali consequenziali: nella direzione della progressiva erosione della categoria, gradualmente svuotata di contenuto, e ormai ridotta alle sole pretese di natura risarcitoria, e anche qui con molti adattamenti e limitazioni. E, infine, ma forse in primo luogo, di carattere legislativo: alcuni episodici interventi, che hanno di volta in volta allungato l'elenco delle materie suddette, di cui l'art. 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, norme per la edificabilità dei suoli, è l'esempio più noto e praticamente importante.

È questo eccezionale allargamento della giurisdizione amministrativa esclusiva che, nel suo sviluppo, si è tradotto già oggi nel fattore di alterazione di gran lunga maggiore.

17. *Lo sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva: suoi riflessi in ordine alla formazione del nuovo modello del processo amministrativo.* – Anzitutto, dall'angolo visuale ora considerato, del rapporto tra le diverse articolazioni della giurisdizione amministrativa: quella esclusiva, nei primi anni, per non dire decenni, dalla sua istituzione, si poneva come nettamente secondaria e derogatoria rispetto a quella tradizionale, non a caso detta generale, di mera legittimità; ma a

poco a poco si è ingrandita, fino al punto che ormai ben più della metà dei ricorsi presentati al giudice amministrativo, si calcola, riguardino materie che le appartengono: in particolare, il pubblico impiego e l'edilizia. Certo, solo una parte di tali ricorsi sono poi proposti effettivamente a tutela di diritti soggettivi: tutti quelli a tutela di pretese aventi più immediatamente contenuto patrimoniale, ma quasi solo essi: perché solo eccezionalmente vincoli in funzione di interessi individuali sostanzialmente protetti in modo così assoluto, sono posti all'attività amministrativa che abbia natura provvedimentoale. Ma il dato statistico è già sufficiente quanto meno a porre in discussione la persistenza della centralità della giurisdizione amministrativa limitata alla sola legittimità: almeno in senso quantitativo. Ma anche sul piano dogmatico: per l'influenza che questo sviluppo della giurisdizione esclusiva ha avuto concettualmente, sulla trasformazione prima sintetizzata del processo amministrativo classico: perché il giudizio celebrato davanti al giudice amministrativo a tutela di diritti soggettivi, specie a contenuto patrimoniale, è stato profilato negli stessi termini con i quali lo è quello civile sul medesimo oggetto, e non con i tratti più tipici del giudizio amministrativo di pura legittimità: come un giudizio su un'obbligazione dell'amministrazione correlata ad un diritto di credito del ricorrente, e non su un dovere funzionale di adempiere che graverebbe sull'amministrazione medesima, comunque non meno stringentemente: anche se lo si considerasse in sé e per sé, ossia a prescindere dalla sua finalizzazione rispetto a tale diritto. E, quindi, viene delineato come un giudizio su un rapporto: come, del resto, l'effettiva relazione sostanziale esistente in questa ipotesi tra ricorrente e amministrazione consente di definirlo, stavolta correttamente e in senso proprio. Ma un giudice amministrativo che sia abituato a giudicare sempre più spesso in giudizi così delineati, per intuibili sue esigenze di rendere uniformi i moduli dogmatici che utilizza, e di ricondurre ad unità la sua cultura che li esprime, tenderà sempre più a far filtrare questi fattori anche nella configurazione degli altri giudizi che celebra, pur se il loro oggetto sia di natura eterogenea. È questa un'altra delle ragioni cui si era sopra alluso, dell'orientamento che cerca l'ormai indifferibile superamento del modello del processo amministrativo classico come un processo rigidamente di impugnazione di un provvedimento e di suo eventuale annullamento, nella direzione di un processo su interessi individuali protetti: su rapporti, appunto, sia pure in senso improprio; e non in quella che l'esigenza di continuità di quel modello in altri suoi tratti salienti non direttamente implicati, farebbe ritenere più appropriata: di un processo sulla legittimità dell'attività amministrativa globalmente intesa, su quella illegittimamente omessa non meno di quella illegittimamente posta in essere, ma pur sempre nel senso oggettivo sopra precisato.

18. *Lo sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva: suoi riflessi in ordine al riparto delle giurisdizioni.* – Quando poi si passi ad abbracciare l'intera prospettiva del nostro sistema di giustizia amministrativa, come ormai si deve fare, il suddetto eccezionale ampliamento della giurisdizione amministrativa esclusiva si rivela il principale fattore di alterazione anche da questo più largo angolo visuale: più precisamente, del classico concorso e proporzione tra le due componenti giurisdizionali, che quel sistema avevano tradizionalmente caratterizzato in modo così peculiare. Una prima osservazione generica: ogni estensione di quella giurisdi-

zione amministrativa esclusiva, quale che sia il fattore che la ha provocata e lo strumento mediante il quale si è realizzata, implica di per sé sempre, è ovvio, una correlata riduzione dello spazio e del ruolo assegnato al giudice ordinario. E, subito dopo, un rilievo più specifico: quando tale estensione è attuata da slegate disposizioni che aggiungono di volta in volta nuove voci al catalogo delle materie che a quella giurisdizione esclusiva sono sottoposte, la nuova delimitazione di quello spazio e di quel ruolo che via via ne deriva, risulta, oltre che riduttiva, anche disorganica e a-sistematica: perché i vari interventi legislativi, in quanto così episodici, per quanto possano essere di volta in volta praticamente giustificati, di sicuro non vengono a collocarsi in una visione concettuale d'insieme; e sono disposti non considerando gli effetti della loro addizione alla situazione normativa che in modo altrettanto episodico si era venuta gradualmente creando. E, quindi, non solo lo spazio e il ruolo del giudice ordinario vengono così quantitativamente diminuiti: ben di più si toglie loro significato; ed è questo che appare particolarmente grave.

Questa *Premessa* è stata tutta centrata sulla affermazione del carattere fondante il nostro sistema di giustizia amministrativa, che è da attribuirsi alla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, e alla sua scelta di base: all'attribuzione al giudice ordinario della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi individuali, anche contro l'amministrazione come soggetto di diritto pubblico, i poteri che specificamente le competono in quanto tale, e i suoi provvedimenti tipici che ne sono espressione. E sulla tesi che essa non è stata successivamente contraddetta da disposizioni espresse aventi pari portata generale: in particolare, dalla istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato, in quanto il sindacato affidatole era limitato alla mera legittimità, a parte la sua eventuale qui irrilevante estensione al merito. Ma ora si deve registrare l'effetto veramente eversivo del sistema che ha viceversa prodotto lo sviluppo della giurisdizione amministrativa esclusiva: contraddittoria rispetto alla caratterizzazione della giurisdizione amministrativa come giurisdizione di mera legittimità, e quindi, e ancor più, alla attribuzione a quella ordinaria della tutela dei diritti soggettivi. E, perciò, di quegli episodici interventi legislativi di cui si è detto: che tanto vi hanno concorso; con vari altri fattori che sono poi entrati in giuoco operando nella medesima direzione, ad alcuni dei quali si è già alluso; e di cui molti possono essere riassunti nel riferimento alla maggiore vitalità che con evidenza ha mostrato il giudice amministrativo complessivamente considerato, da quella quarta sezione derivato; tra l'altro, forse per le ragioni istituzionali e culturali già poste in luce da Vittorio Emanuele Orlando, e in ogni caso per la maggiore incisività dei poteri decisorii attribuitigli.

Per queste ragioni, ora si deve ammettere realisticamente, concludendola, che attualmente la portata di quella attribuzione di giurisdizione al giudice ordinario è già drasticamente ridimensionata. E profilare perfino la possibilità che l'evoluzione accennata si risolva alla fine addirittura nella sua completa negazione; col sopravvento finale proprio di quella soluzione che il legislatore del 1865 e del 1889 volle radicalmente respingere: l'istituzione di una sorta di foro speciale dell'amministrazione come soggetto di diritto pubblico, e, quindi, di una sede del sindacato sull'esercizio dei suoi poteri specifici e sui suoi provvedimenti tipici, che sia esclusiva: comprensiva cioè anche del travalicamento dei limiti posti loro dall'ordinamen-

to, e della violazione da parte loro pure dei diritti soggettivi altrui. Può seguire a influenzare verso un simile esito l'emersione ripetuta, e, quindi, alla fine generalizzata, dei motivi che hanno portato di volta in volta agli episodici interventi legislativi che si sono ricordati. Ma può darsi che la spinta risolutiva venga proprio da questa loro iterazione e disorganicità: per l'esigenza che proprio essi finiranno col porre ad un certo punto come ineludibile, di riconduzione comunque a coerenza, eliminandolo, quel concorso di giurisdizioni che avranno reso ingiustificabile: per la marginalità alla quale avranno ridotto quella ordinaria, e ancor più per la casualità e irrazionalità con la quale avranno delimitato il suo oggetto.

19. *La sopravvivenza di una misura di giurisdizione ordinaria nei confronti dell'amministrazione come il problema centrale per l'evoluzione del nostro sistema di giustizia amministrativa.* – Il mantenimento o meno al giudice ordinario di una misura di giurisdizione che si riveli consistente e significativa, nei confronti di quella amministrazione e di quei suoi poteri e provvedimenti, appare oggi come la questione cruciale del divenire del nostro sistema di giustizia amministrativa. Che non è mai stata imposta con evidenza dalla evoluzione che si è comunque verificata in proposito, malgrado l'entità della sua portata che si è accennata: perché, essendosi realizzata gradualmente per la strada del progressivo allargamento della giurisdizione amministrativa esclusiva, si è sviluppata piuttosto surrettiziamente. E che non è stata mai discussa apertamente in tutta l'ampiezza dei suoi reali termini. Certo, si sono denunciate le incertezze di individuazione del giudice giurisdizionalmente competente, e le duplicazioni dei giudizi, entrambe entro certi limiti ineliminabili in ogni sistema di giustizia amministrativa dualistico; ma senza esplorare seriamente le possibilità di un loro almeno parziale superamento, alternative alla soppressione pura e semplice di esso; e senza considerare, e valutare comparativamente, anche i vantaggi di maggiore duttilità, ed aderenza ai diversi modi e consistenze di protezione sostanziale degli interessi individuali giurisdizionalmente tutelati, che il nostro sistema dualistico presenta. Si è anche contestata questa sua aderenza, e la sua razionalità: ma soprattutto non partecipandone la logica, il che si traduce inevitabilmente nel non saperne e poterne cogliere le linee e il significato. Così che, correlativamente, si è rinunciato a dibattere francamente se ancor oggi persistano, oppure oggi siano superate, le due ragioni di base della scelta fondamentale operata nel 1865, e confermata, ed anzi in un certo senso sviluppata, nel 1889. Ossia. La volontà dell'ordinamento, anche se solo espressa mediante l'assetto raggiunto al riguardo dei suoi principi istituzionali, di proteggere sostanzialmente come diritti soggettivi, anche nei confronti dell'amministrazione come soggetto di diritto pubblico, alcuni degli interessi individuali coinvolti nell'esercizio degli specifici poteri autoritativi che le competono in questa sua qualità, incisi dai provvedimenti che ne costituiscono espressione; come diritti soggettivi veri e propri: cioè anche in contrapposizione agli interessi pubblici di cui quella amministrazione si fa portatrice istituzionale, quindi come limite dell'attribuzione ad essa di quei poteri, e perciò di liceità di quei provvedimenti; negli stessi modi assoluti, insomma, con i quali l'ordinamento medesimo protegge sostanzialmente interessi individuali nei normali rapporti giuridici tra soggetti di diritto comune. Anche nella nuova prospettiva aperta dalla istituzione della quarta sezione del Consiglio di Sta-

to: dopo che così hanno acquistato la maggiore rilevanza giuridica che si è prima delineata, altri interessi individuali ugualmente coinvolti nell'esercizio di quei poteri e incisi da quei provvedimenti, e che poi saranno detti legittimi; e cioè quegli altri interessi individuali che sono sì anch'essi protetti sostanzialmente, ma solo di riflesso, solo da norme giuridiche funzionali unicamente agli interessi pubblici suddetti: perché la protezione sostanziale come diritti soggettivi dei primi, è rimasta in ogni caso diretta e incondizionata, in chiaro contrasto con quella per contro indiretta e condizionata degli altri. E l'esigenza che il giudice giurisdizionalmente competente su quei diritti soggettivi, sia il medesimo di quello giurisdizionalmente competente su quei normali rapporti; con una unicità dettata dalla omogeneità di natura delle situazioni giuridiche soggettive da tutelare: senza che venga spezzata dalle peculiarità pubblicistiche dei poteri e dei provvedimenti cui si contrappongono, e ancor meno dalle particolarità soggettive, sia pure parimenti pubblicistiche, di una delle parti del rapporto sostanziale e della controversia. E, anche dopo che da quella quarta sezione del Consiglio di Stato si è sviluppato il giudice amministrativo globalmente considerato quale oggi lo conosciamo, davanti a quella che ciò nonostante merita di essere sempre qualificata come la giurisdizione per definizione: in ogni caso differenziata, rispetto alla giurisdizione dalla quale vengono tutelati quei diversi interessi legittimi stessi. Con questa rinuncia, si è anche evitato, poi, di valutare la costituzionalità di questa evoluzione, per la parte che si è già verificata, e ancor più per i suoi possibili più radicali esiti futuri: la costituzionalità di questa trasformazione in atto, sia pure graduale e non dichiarata, del nostro sistema di giustizia amministrativa classicamente dualistico, in un sistema almeno tendenzialmente a giurisdizione amministrativa unica: non tanto e non solo sotto il profilo, peraltro di per sé decisivo, dell'eventuale suo netto contrasto, che parrebbe effettivamente esistente, con le disposizioni che la Costituzione ha dettato esplicitamente in materia; quanto e soprattutto sotto quello di una sua incoerenza con la difesa di certi valori individuali e della centralità della giurisdizione ordinaria che la Costituzione in tante sue norme, e, quel che più conta, nel suo stesso spirito, ha così tanto recepito; e che ha potuto così tanto recepire, tra l'altro anche perché il legislatore liberale dell'epoca seppe così bene coglierli.

È possibile che questo *Commentario*, dedicato unitariamente alla esposizione del complesso delle nostre leggi sulla giustizia amministrativa, illustrandone la loro concatenata successione cronologica, e la loro attuale compresenza appunto sistematica, porti un contributo per la comprensione di quanto quella questione sia rilevante ed anzi decisiva, e quale sia la reale portata dei suoi termini, e dei valori che vi sono implicati.

ALBERTO ROMANO