

# **EVOLUZIONE STORICA DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

# EVOLUZIONE STORICA

## 5 MACRO-FASI

1. il contenzioso amministrativo negli Stati italiani preunitari
2. il sistema del giudice unico (G.O.) tra il 1865 e il 1889
3. dall'istituzione del G.A. nel 1889 e alla Costituzione del 1948
4. l'istituzione dei T.A.R. nel 1971
5. il Codice del processo amministrativo del 2010

# EVOLUZIONE STORICA

## Il contenzioso amministrativo negli Stati italiani preunitari

### Ante 1861

Tribunali del contenzioso amministrativo\*: organi collegiali aventi natura amministrativa ed inseriti nell'ambito del sistema esecutivo

### Post 1861 (unificazione Regno d'Italia)

Regime transitorio di ultrattività di tali sistemi

### Dibattito parlamentare (interrotto III Guerra indipendenza)

- Modello francese\* (*Conseil d'Etat* funzione giustiziale di tipo consultivo nell'ambito dei ricorsi proposti al sovrano e poi funzione giurisdizionale) = *sistema speciale di giustizia*

Garantista per la p.a. = separazione dei poteri in maniera rigida

- Modello belga (devoluzione al giudice ordinario controversie tra cittadini e p.a.) = *unicità della giurisdizione*

Garantista per i cittadini = ingerenza del potere giudiziario sull'esecutivo

Pieni poteri all'esecutivo = **legge 20 marzo n. 2248/1865** di unificazione amministrativa

# EVOLUZIONE STORICA

## Il sistema del giudice unico (G.O.) tra il 1865 e il 1889

### Legge 20 marzo n. 2248/1865 - All. E (Contenzioso amministrativo)

Art. 1. I **Tribunali speciali** attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile, quanto in materia penale, **sono aboliti** e **le controversie ad essi attribuite** dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute **alla giurisdizione ordinaria**, od **all'autorità amministrativa**, secondo le norme dichiarate dalla presente legge.

Art. 2. Sono devolute alla **giurisdizione ordinaria** tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un **diritto civile o politico**, **comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione**, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa.

Art. 3. Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle **autorità amministrative**, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei **consigli amministrativi** che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti. Contro tali decreti, che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il **ricorso in via gerarchica** in conformità delle leggi amministrative (1).

Art. 4. Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli **effetti dell'atto stesso** in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. **L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato** se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso

Art. 5 In questo, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie **appliceranno gli atti amministrativi** ed i regolamenti generali e locali **in quanto siano conformi** alle leggi.

# EVOLUZIONE STORICA

## Il sistema del giudice unico (G.O.) tra il 1865 e il 1889

Legge 20 marzo n. 2248/1865 - **All. E (Contenzioso amministrativo)**

Art. 1 Aboliti i Tribunali del contenzioso amministrativo

Art. 2 Al G.O. qualsiasi controversia su diritti soggettivi

Art. 3 Tutela residuale agli organi amministrativi

Art. 4 Divieto di sentenze costitutive da parte del G.O. (no annullamento o revoca)

Art. 5 Potere di disapplicazione del G.O.

Attuazione timida e restrittiva della Riforma:

G.A. (CDS) = teoria secondo la quale quando la controversia riguarda provvedimenti autoritativi non può avere ad oggetto diritti soggettivi (antinomia con la legge)

G.O. = solo atti *iure gestionis* e non *iure imperii*

Quadro teorico:

Leggi amministrative = poteri alla p.a. = NO diritti soggettivi = no tutela giurisdizionale

Leggi civili e politiche = diritti soggettivi ai cittadini = NO poteri P.A. = Si tutela giurisdizionale

# EVOLUZIONE STORICA

## Periodo dal 1889 e alla Costituzione del 1948

*Vulnus* tutela avverso il potere autoritativo della p.a. (solo ricorso gerarchico)  
= situazione di regresso rispetto a quando c'erano i Tribunali del contenzioso

Movimento per la «*giustizia nell'amministrazione*» (Mighetti e Spaventa)  
= per ampliare le possibilità di reazione avverso gli atti autoritativi della p.a.

### **Legge n. 5992/1989 c.d. Legge Crispi**

= creazione della **IV Sezione del Consiglio di Stato** «per la giustizia amministrativa»

#### **Art. 3**

la competenza a *“decidere sui ricorsi per **incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge** contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi amministrativi”*

#### **Art. 17**

in caso di accoglimento del ricorso la IV Sezione *“annulla l'atto o il provvedimento, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa”*

Sistema **ricavato in negativo** rispetto alla competenza del G.O.

# EVOLUZIONE STORICA

## Periodo dal 1889 e alla Costituzione del 1948

### Caratteristiche del «futuro» processo amministrativo:

- sistema dualistico (G.O e G.A.)
- rimedio impugnatorio (eccetto giurisdizione di merito all'art. 4)
- tutela generale (ma non piena)
- individuazione dei vizi di legittimità

### Questioni interpretative:

- natura della neo-istituita Sezione IV
- natura degli interessi (legittimi?)
- riparto di giurisdizione (*petitum e causa petendi* – Caso Laurens 14 giugno 1891)

### Legge n. 6837/1890 creazione delle **Giunte provinciali amministrative**

= organi amministrativi con sede presso le Prefetture competenti a decidere **controversie relative agli atti delle amministrazioni locali** (con la Cost. del '48 = incostituzionali per la composizione che non assicurava indipendenza e imparzialità)

# EVOLUZIONE STORICA

## Periodo dal 1889 e alla Costituzione del 1948

### Legge n. 42/1907

- esplicita il carattere giurisdizionale della IV Sezione (ricorso in Cass. per difetto assoluto di giurisdizione)
- creazione della V Sezione a cui viene deferita la giurisdizione di merito
- Creazione dell'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali (conflitti interpretativi e di competenza tra le sue Sezioni)

Decreti ad essa collegati tra cui:

**r.d. 642/1907** Regolamento per la procedura davanti al Consiglio di Stato in sede giur.

= regole processuali rimaste vigenti fino al c.p.a.

# EVOLUZIONE STORICA

## Periodo dal 1889 e alla Costituzione del 1948

### **R.d. n. 2840/1923**

- promiscua competenza IV Sezione e V Sezione
- creazione giurisdizione esclusiva per le controversie relative ad alcune materie (impiego pubblico, riconoscimento e trasformazione di enti pubblici, recupero delle spese di spedalità, ecc.) in cui era difficile distinguere tra diritti e interessi = sottrazione diritti al G.O. (ma con termine decadenza)

### **R.d. 1054/1924 (Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato)**

- intervento di riordino della normativa vigente

### **D.lgs. n. 642/1948**

- istituita la Sezione VI del Consiglio di Stato

### **D.lgs. n. 654/1948**

- istituito il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana

# EVOLUZIONE STORICA

## Periodo dal 1889 e alla Costituzione del 1948

### Carta costituzionale del 1948

conferma il sistema vigente elevando i suoi principi a norme di rango costituzionale

#### art. 24, comma 1

**Tutti possono agire** in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

#### art. 103, comma 1

Il **Consiglio di Stato** e gli **altri organi di giustizia amministrativa** hanno **giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi** e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei **diritti soggettivi**.

#### Art. 113

1. **Contro gli atti** della Pubblica Amministrazione **è sempre ammessa la tutela** giurisdizionale dei **diritti e degli interessi legittimi** dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa .
2. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.
3. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della Pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

#### Art. 125

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

# EVOLUZIONE STORICA

## L'istituzione dei T.A.R. nel 1971 e le vicende successive

### **Legge n. 1034/1971**

- istituisce i T.A.R. (entrano in funzione nel 1974) in ogni regione (sezioni staccate)
- incremento giurisdizione appello (concessioni di beni o servizi pubblici)
- disciplina sostanzialmente ricalca il T.U. 1054/1924
- cambia i apporti coi ricorsi amministrativi (facoltatività r. gerarchico e alternatività r. straordinario)

### **Legge n. 186/1982**

istituito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa che è l'organo di autogoverno analogo al CSM

### **D.P.R. n. 426/1984**

istituito il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e di Bolzano

### **D.lgs. n. 80/1998**

incremento materie giurisdizione esclusiva tutti servizi pubblici, urbanistica ed edilizia  
Risarcimento del danno in queste materie al G.A.

### **Legge n. 205/2000**

Ampliamento azioni e conferma il risarcimento degli interessi legittimi (al G.A.)  
incremento poteri istruttori (CTU e nella giurisdizione esclusiva tutti i mezzi di prova del c.p.c)  
Disciplina cautelare più organica (misure provvisorie e atipiche)

# EVOLUZIONE STORICA

## **Il Codice del processo amministrativo del 2010**

### **Legge n. 69/2009**

legge delega al riordino della normativa processuale che demanda la predisposizione dello schema di decreto legislativo delegato al Consiglio di Stato con l'ausilio di una commissione di esperti esterni (raggruppati in commissioni)

### **D.lgs. n. 104/2010 Codice del processo amministrativo**

D.lgs. n. 195/2011 - I correttivo

D.lgs. n. 160/2012 - II correttivo

### **Caratteristiche del Codice:**

- non mero riordino e riorganizzazione
- accoglie definitivamente la concezione soggettiva della tutela
- maggior effettività (atipicità azioni e ulteriori strumenti processuali)