GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

La giustizia amministrativa e la Costituzione italiana

Problemi vecchi e nuovi, rileggendo l'opera di Vittorio Bachelet... insieme a due ricordi personali

di Marco Lipari

20 maggio 2026

Sommario: 1. Premessa. L'opera di Vittorio Bachelet, la Costituzione Italiana nel 2026 e la collocazione attuale della Giustizia Amministrativa: l'assetto strutturale dell'apparato TAR – Consiglio di Stato e la dimensione oggettiva del processo – 2. La portata innovativa della Costituzione e il suo concreto impatto sulla giustizia amministrativa. Dalla "legislazione alluvionale" alla codificazione del sistema – 3. Le modifiche della Costituzione intervenute dopo il 1966: i principi del giusto processo e della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 della Costituzione; la costituzionalizzazione del diritto europeo nell'art. 117, comma primo; la giustizia amministrativa nell'art. 1117, comma secondo, lettera l – 4. Il ruolo dei principi del diritto europeo e le modifiche dell'art. 117, comma primo, della Costituzione – 5. Il recepimento del diritto UE nell'ordinamento nazionale. La Costituzione italiana contiene già gli stessi principi di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti della PA? – 6. La

nozione di “giustizia amministrativa” nell’art. 117, comma secondo, della Costituzione: la legislazione esclusiva statale comprende anche istituti di tutela non giurisdizionale? – 7. Gli interventi della Corte costituzionale nella materia della giustizia amministrativa e l’attuazione dei principi costituzionali nel codice del processo amministrativo del 2010 – 8. L’assetto strutturale della Magistratura Amministrativa. La duplicità di funzioni (giurisdizionale e consultiva) del Consiglio di Stato – 9. La proposta (respinta) di riforma costituzionale della magistratura ordinaria e i suoi possibili riflessi sistematici sull’assetto strutturale della magistratura amministrativa. L’ipotesi della separazione delle carriere. Il dibattito sull’autonomia della funzione consultiva – 10. La proposta costituzionale riguardante l’istituzione della Alta Corte Disciplinare per i magistrati ordinari. Le persistenti criticità della vigente normativa concernente la responsabilità disciplinare dei magistrati amministrativi – 11. I poteri normativi del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa. La proposta di riforma costituzionale riguardante il sorteggio dei componenti degli organi di autogoverno delle magistrature ordinarie – 12. La giustizia amministrativa in senso oggettivo secondo la Costituzione, nel pensiero di Vittorio Bachelet. La sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004: il giudice amministrativo come giudice naturale del potere amministrativo, il “problema” dei limiti della giurisdizione esclusiva e la portata sistematica dell’art. 113 della Costituzione – 13. La verifica della sussistenza concreta del potere amministrativo nella giurisdizione esclusiva amministrativa. I punti controversi – 14. La lettura dell’art. 113 della Costituzione proposta da Bachelet. Il rafforzamento della giurisdizione ordinaria sui poteri amministrativi e i riflessi sull’ambito della giurisdizione amministrativa – 15. Il controllo della Cassazione a Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato. L’eccesso di potere giurisdizionale e il suo corretto dimensionamento. la sentenza n. 6/2018 della Corte costituzionale – 16. Vittorio Bachelet e la giurisdizione amministrativa nella Costituzione: l’attenuazione del principio di separazione dei poteri e la profondità del sindacato del GA sugli atti del Governo. La questione degli atti politici – 17. Conclusioni. L’attualità oggettiva del pensiero di Vittorio Bachelet. Un cenno alla figura “a tutto tondo” del Professore. Qualche coincidenza soggettiva e il valore di un’eredità culturale forte

1. Premessa. L’opera di Vittorio Bachelet, la Costituzione Italiana nel 2026 e la collocazione attuale della Giustizia

Amministrativa: l'assetto strutturale dell'apparato TAR – Consiglio di Stato e la dimensione oggettiva del processo

I sessanta anni trascorsi dalla pubblicazione della monografia di Vittorio Bachelet su *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana* sono densi di complesse trasformazioni, storiche, culturali, politiche ed economiche, che toccano profondamente anche il disegno generale della giustizia amministrativa italiana ed europea.

Studiare in modo soddisfacente tutte le modifiche – normative, giurisprudenziali, dottrinarie – intervenute in più di mezzo secolo è impossibile, anche perché innumerevoli sono le prospettive di analisi e i metodi di indagine.

Ma un punto di vista particolarmente proficuo è senz'altro quello di ragionare su alcune questioni "vecchie e nuove" della giustizia amministrativa muovendo dalle tantissime sollecitazioni – ancora attuali – proposte dal fondamentale saggio di Bachelet.

Va svolta una prima constatazione di insieme, largamente condivisa: il rapporto tra la Costituzione e la giustizia amministrativa riguarda essenzialmente tre aspetti, i quali, seppure connessi, vanno esaminati separatamente:

> l'assetto **strutturale** e **soggettivo** degli organi giurisdizionali, con precipuo riguardo alla garanzia di indipendenza e terzietà della magistratura amministrativa, nonché alla sua collocazione istituzionale;
> l'ambito **oggettivo** della giurisdizione amministrativa, nel rapporto con gli altri poteri pubblici e con le altre giurisdizioni;
> i contenuti della giurisdizione amministrativa e le tecniche di tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi, previste dall'ordinamento vigente, tenendo conto dei parametri degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

L'attenzione prevalente di Bachelet è concentrata, essenzialmente sul secondo e – soprattutto – sul terzo degli ambiti appena menzionati. Nondimeno, nel tessuto della monografia vanno lette diverse indicazioni preziose, riferibili anche all'indicato profilo strutturale e soggettivo della giustizia amministrativa.

Occorre svolgere, poi, un'ulteriore considerazione preliminare.

Quasi tutte le più importanti indicazioni ricavabili dalla riflessione di Bachelet sui principi espressi dalla Costituzione, per modellare la struttura e la funzione della giustizia amministrativa, sono state attuate dal legislatore, sia pure attraverso itinerari lunghi e impervi, ottenendo anche solide conferme in sede giurisprudenziale.

Le conclusioni raggiunte da Bachelet rappresentano, ormai, criteri interpretativi che, definiscono ancora – in modo convincente – gli essenziali caratteri del sistema: aspetti identitari della giustizia amministrativa, talmente consolidati e indiscussi da sembrare insuscettibili di attirare nuovi e significativi interessi ermeneutici.

Beninteso, la solidità e attualità del pensiero di Bachelet non comporta una lettura *conservatrice* del quadro normativo vigente, come se le lancette dell'orologio storico andassero fermate, anacronisticamente, all'epoca degli anni Sessanta.

Al contrario, proprio la vitalità dei principi ricavati dalla Costituzione rappresenta la base per sostenere e incoraggiare l'evoluzione fisiologica del sistema legislativo, in sintonia con lo sviluppo del contesto di riferimento.

Del resto, in un'ottica più generale, la modernizzazione giuridica del Paese e della sua organizzazione normativa e ordinamentale non è affatto rallentata dalla rigidità formale della Costituzione, nella misura in cui essa scolpisce i valori irrinunciabili del nostro assetto democratico.

Una terza osservazione preliminare riguarda l'unanime riconoscimento della centralità della Costituzione, nel pensiero degli studiosi del diritto amministrativo sostanziale e processuale.

Il saggio di Bachelet è forse il primo lavoro monografico che, con respiro sistematico, analizza il tema. I successivi contributi dottrinari sulla giustizia amministrativa e sul suo rapporto con la Costituzione, sono, però, innumerevoli e vari. Il ruolo della Carta Fondamentale è stato ripetutamente approfondito e studiato da molteplici punti di vista, sia con riguardo alla determinazione di un filo conduttore unitario tra i diversi istituti, sia con riferimento allo studio di specifici aspetti del processo.

2. La portata innovativa della Costituzione e il suo concreto impatto sulla giustizia amministrativa. Dalla "legislazione alluvionale" alla codificazione del sistema

Ma che cosa è cambiato dal 1966 ad oggi? Quali sono i principali problemi **vecchi**, enucleati dal Bachelet nel contesto ordinamentale degli anni Sessanta, ancora aperti? E quali sono, invece, i problemi **nuovi**, inediti, che il giurista contemporaneo deve affrontare?

Oggi, molti dei nodi problematici più "antichi" affrontati dal saggio di Bachelet possono dirsi certamente sciolti: basterebbe pensare al tema della natura giuridica del Consiglio di Stato – la cui connotazione propriamente giurisdizionale non è più messa in dubbio – o alla disputa riguardante la configurazione pienamente e autenticamente sostanziale dell'interesse legittimo, anch'essa ormai data per acquisita.

Altre questioni, "vecchie", invece, mantengono intatta la loro attualità: prima fra tutte, la problematica perimetrazione del sindacato del giudice amministrativo sugli atti politici del Governo, così come, in una dimensione più ampia, la questione relativa ai limiti dei poteri di cognizione e di decisione sui provvedimenti amministrativi caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità.

Naturalmente, nel corso dei sei decenni trascorsi dal 1966 sono emerse tante questioni "nuove". Tra queste, presenta un risalto particolarmente rilevante, in una dimensione sistematica, il problema di fondo riguardante l'impatto determinato dal diritto di derivazione europea sull'assetto nazionale della giustizia amministrativa.

Tuttavia, anche le questioni inedite e più recenti, sebbene apparentemente estranee all'analisi specifica condotta da Bachelet, devono essere affrontate tenendo conto dell'impostazione metodologica proposta nella monografia del 1966: i dati costituzionali rappresentano, tuttora, la cornice entro cui collocare le questioni "di sistema".

In una prospettiva di insieme, è opportuno ricordare alcuni punti fermi espressi da Bachelet per fissare i canoni fondamentali del disegno costituzionale della giustizia amministrativa.

> Un primo elemento acquisito consiste nel motivato riconoscimento della portata effettivamente e concretamente innovativa e precettiva dei principi costituzionali: non, dunque, mera cristallizzazione, per così dire "conservatrice" e con lo sguardo rivolto al passato, dell'assetto processuale preesistente (secondo un'impostazione autorevolmente sostenuta, fra l'altro, dallo stesso maestro di Bachelet, Guido Zanobini, ancorché con attente puntualizzazioni), ma immissione, nell'ordinamento, di criteri e principi nuovi, forti, diretti a vincolare la disciplina del processo, con riflessi, peraltro, anche sulla conformazione dell'atto amministrativo e sul riconoscimento della valenza sostanziale dell'interesse legittimo.
>
> Un secondo punto fermo riguarda la condivisa necessità di ricondurre la "legislazione alluvionale" (per riprendere la colorita espressione critica utilizzata dal Bachelet), in materia di giustizia amministrativa, entro un "sistema" normativo chiaro, ma con un fulcro unitario preciso e stabile, rappresentato dai principi impressi nella Costituzione.

L'idea della costruzione di un disegno legislativo unitario ha trovato una faticosa attuazione, nel corso di questi sessanta anni, raggiungendo risultati straordinari, ma non può dirsi del tutto compiuta.

Il coronamento – ancora parziale – del lungo e travagliato percorso riformatore è rappresentato, senza alcun dubbio, dal codice del processo amministrativo del 2010: traguardo storico impareggiabile.

Il legislatore ordinario, tuttavia, non ha sempre proseguito con coerenza la strada della semplificazione sistematica delle norme riguardanti la giustizia amministrativa.

Lo stesso codice del processo amministrativo, sin dalla sua origine, ha lasciato al proprio esterno istituti di rilievo, quali l'azione in materia di efficienza della pubblica amministrazione e la disciplina particolare riguardante l'impugnazione degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Dopo l'entrata in vigore del codice, poi, molteplici nuove disposizioni processuali sono rimaste confinate all'interno di leggi speciali, oppure sono state collocate in codici di settore: basterebbe citare, recentemente, il cosiddetto *rito superspeciale* in materia di accesso ai documenti nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici**[1]**.

Inoltre, sul piano strettamente formale, resta piuttosto disorganica e obsoleta la normativa relativa all'assetto strutturale degli organi di Giustizia Amministrativa.

Sul versante strettamente processuale, poi, se va apprezzata la semplificazione delle norme codicistiche, potrebbe valutarsi l'opportunità di rivedere il coacervo dei riti speciali, che continuano a moltiplicarsi, spesso per motivazioni contingenti, ma in assenza di una visione unitaria e sistematica delle forme differenziate di tutela giurisdizionale, corrispondenti a interessi meritevoli di protezione rafforzata e accelerata.

Notevolmente problematico, poi, rimane il tema del coordinamento tra la giustizia amministrativa e il codice di procedura civile. La regola del **rinvio esterno**, racchiusa nell'art. 39 del CPA, seppure corrispondente a una razionale logica di contemperamento tra i principi generali e comuni, da un lato, e le peculiarità proprie della tutela offerta dal giudice amministrativo, dall'altro, ha formato oggetto di interpretazioni oscillanti. Non è chiaro, infatti:

- quando si verifica, concretamente, una "lacuna" della disciplina del processo amministrativo, insuscettibile di superamento attraverso un'opera di autointegrazione del sistema di cui al codice n. 104/2010;

- quali disposizioni del codice di procedura civile devono qualificarsi effettivamente **compatibili** con la disciplina del processo amministrativo o costituiscono espressione di **principi generali**, come tali applicabili a ogni tipo di processo.

Al riguardo è auspicabile una maggiore chiarezza legislativa e, in prospettiva, andrebbero accentuati gli aspetti di convergenza tra i diversi processi. Già in sede interpretativa è preferibile assecondare applicazioni e interpretazioni uniformi delle regole di procedura.

A tal fine riveste molto interesse attuale l'argomento sistematico con cui Bachelet attribuisce rilievo ermeneutico centrale all'art. 113 della Costituzione: l'affermata equipollenza tra le due giurisdizioni, ordinaria e amministrativa, presupposta dalla disposizione costituzionale, dovrebbe indirizzare il legislatore a ridurre la distanza fra le discipline processuali, conservandola solo dove le specificità sono connesse a puntuali esigenze.

3. Le modifiche della Costituzione intervenute dopo il 1966: i principi del giusto processo e della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 della Costituzione; la costituzionalizzazione del diritto europeo nell'art. 117, comma primo; la giustizia amministrativa nell'art. 1117, comma secondo, lettera l

Ciò chiarito, occorre domandarsi **se** ed eventualmente **come** sia cambiato il sistema complessivo della Giustizia Amministrativa, alla luce delle innovazioni incidenti direttamente sulla Costituzione.

Sul piano strettamente normativo non può sfuggire, infatti, che, proprio al livello delle fonti di rango costituzionale, vadano registrate almeno tre novità di straordinario impatto, riguardanti la giurisdizione, ancorché non tutte riferite, direttamente e specificamente, alla (sola) giustizia amministrativa.

Tali modifiche, peraltro, non sovvertono l'impostazione sistematica proposta da Bachelet, suggerendone solo un parziale **aggiornamento**.

Infatti, l'arricchimento delle prescrizioni racchiuse nelle norme costituzionali rafforza la centralità della legge fondamentale. Il criterio metodologico inaugurato da Bachelet, volto alla

massima attenzione per le norme costituzionali in materia di giustizia amministrativa, non solo è confermato, ma diventa ancora più necessario ed efficace.

L'analisi dei contenuti delle innovazioni costituzionali induce a ritenere che esse si pongono in linea di piena continuità con i principi costituzionali originari, già ben chiaramente enucleati da Bachelet.

La prima e più significativa modifica da considerare, tra quelle intervenute dopo il 1966 è la costituzionalizzazione, attraverso la modifica dell'art. 111 della Costituzione, del **principio del giusto processo**, insieme alla regola della **ragionevole durata del processo**.

Si tratta di due nuovi canoni che vincolano tutti i processi e, certamente anche il giudizio amministrativo, come ora statuito espressamente dall'art. 2, rispettivamente ai commi 1 e 2, del CPA:

> «1. Il processo amministrativo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione.
>
> 2. Il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo.»

Evidentemente, il principio di "parità delle armi" tra le parti, insieme a quello della terzietà del giudice, come espresso ora dalla Costituzione, svolgono un ruolo di primo piano nella costruzione del processo amministrativo e, senza alcun dubbio, spingono verso il rafforzamento dei mezzi di tutela delle posizioni del privato.

Peraltro, la persistente e palese "asimmetria" delle posizioni sostanziali dei soggetti del rapporto amministrativo giustifica tuttora la presenza di norme finalizzate a meglio attuare l'accesso alla tutela giurisdizionale, attenuando, in apparenza, il regime di "parità formale" tra le parti processuali. Ma ciò si spiega agevolmente, alla luce del "superprincipio" della promozione della eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma.

Dunque, per il tramite dell'art. 111, rinnovato e ampliato, i temi del **contraddittorio** tra le parti, del riparto dell'onere della prova, dei poteri officiosi del giudice assumono nuovo rilievo, ma pur sempre nel quadro dei principi indicati da Bachelet.

Emerge una precisa linea di continuità tra l'art. 111 della Costituzione, nella sua attuale formulazione, e la ricostruzione prospettata dal Bachelet, in relazione a due affermazioni centrali del suo ragionamento.

La prima affermazione concerne il riconoscimento della giustizia amministrativa (in senso oggettivo) come funzione preordinata tipicamente alla tutela di interessi – sostanziali – intestati a soggetti determinati e non già come attività pubblica orientata prevalentemente alla garanzia della obiettiva legittimità dell'azione amministrativa.

Un processo di parti, in regime di tendenziale parità, sviluppa e completa un principio che Bachelet riteneva già contemplato dalla Costituzione, anteriormente alla modifica dell'art. 111.

La seconda affermazione riguarda il riconoscimento della già ricordata "pari ordinazione" del giudice amministrativo e del giudice ordinario, ricavata da una peculiare e originale lettura dell'art. 113 della Cost.

In sintesi, per Bachelet, la norma costituzionale muove dalla premessa implicita secondo cui tanto il giudice ordinario, quanto il giudice amministrativo, sono virtualmente dotati dei medesimi poteri di decisione (oltre che di cognizione) nelle controversie concernenti l'esercizio del potere amministrativo. Spetta al legislatore ordinario definire l'ambito delle rispettive sfere di attribuzione, senza preconcetti limiti e senza un particolare favore per l'uno o per l'altro plesso giurisdizionale.

Questa piena equiparazione impone di assoggettare l'esercizio della giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione alle medesime regole, agli stessi principi.

Ora, l'art. 111 ribadisce la soggezione delle diverse giurisdizioni all'unitario principio del **giusto processo**, insieme a quello della ragionevole durata. La "pari dignità" delle giurisdizioni, quindi, è, da questo punto di vista, confermata e sottolineata.

Peraltro, la modifica costituzionale dell'art. 111 ha aperto anche un problema "nuovo", il quale, pur estraneo all'analisi di Bachelet, merita di essere brevemente ricordato.

Si è ipotizzato che il nuovo principio costituzionale del **giusto processo** incide sul concetto stesso di "giurisdizione", ampliandone la dimensione oggettiva.

Secondo una certa linea di pensiero, espressa da un importante filone giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Cassazione, la formula **giurisdizione** dovrebbe intendersi, in senso **dinamico** e funzionale, con importanti riflessi sulla portata dell'art. 111, comma ottavo, della Costituzione, che definisce l'ambito del ricorso per Cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato.

Nell'analisi svolta da Bachelet il tema particolare della definizione del perimetro entro cui può esplicarsi il controllo della Cassazione sulle pronunce del giudice amministrativo non è esaminato in modo specifico. E, ovviamente, nulla poteva far immaginare, negli anni Sessanta,

gli sviluppi così complessi, dei controversi temi della **giurisdizione dinamica**, correlata alla codificazione costituzionale del **giusto processo**.

Tuttavia, anche prescindendo da altre obiezioni di fondo alla citata tesi della Cassazione, potrebbe essere stimolante chiedersi se le coordinate interpretative disegnate dal Bachelet possano fornire argomenti utili al dibattito.

In tal senso, si potrebbe ragionevolmente ritenere che, una volta riconosciuta la piena equipollenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo, dovrebbe venir meno l'esigenza di un sindacato più penetrante delle Sezioni Unite sulle pronunce del Consiglio di Stato, al di là dei limiti riferiti al perimetro tradizionale delle questioni di giurisdizione.

4. Il ruolo dei principi del diritto europeo e le modifiche dell'art. 117, comma primo, della Costituzione

Il secondo dato innovativo della Costituzione, intervenuto dopo il 1966, riguarda la modifica dell'art. 117, comma primo, che introduce il principio di subordinazione della legislazione, statale e regionale, al diritto dell'Unione europea e a quello dei Trattati internazionali, tra i quali spicca, in particolare, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo – CEDU – e i connessi Protocolli Addizionali.

Evidentemente, la regola costituzionale assume una portata generale, non limitata al campo della giustizia amministrativa. Ma è incontestabile il suo peso concreto nel sistema della tutela dinanzi al giudice amministrativo: ciò è affermato in modo esplicito, del resto, dall'art. 1 del codice del processo amministrativo, che richiama puntualmente, insieme a quelli costituzionali, i principi di **tutela piena ed effettiva**, ricavabili dal **diritto europeo** (comprensivo sia del diritto euro unitario UE sia del diritto convenzionale del Consiglio d'Europa).

È appena il caso di ricordare come la penetrazione del diritto Unionale e Convenzionale nel diritto amministrativo sostanziale e processuale italiano risulta ormai capillare e continua, nella sua complessa articolazione. Esiste, tuttavia, un filo conduttore unitario, rappresentato, al di là di possibili semplificazioni, dalla proiezione finalistica verso la massima estensione della tutela delle parti private, a protezione effettiva delle pretese sostanziali riconosciute dal diritto europeo.

Al riguardo, è sufficiente fare riferimento, fra le tante, alle previsioni comunitarie del diritto al risarcimento dei danni anche per lesione di interessi legittimi, alla superfluità dell'accertamento della colpa dell'amministrazione ai fini della responsabilità civile nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici), alla necessità della previsione di strumenti di tutela cautelare *ante causam*.

Non può dimenticarsi, poi, la linea seguita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in materia di ampliamento delle condizioni dell'azione necessarie per radicare la legittimazione e l'interesse al ricorso diretto ad azionare pretese riconosciute dal diritto europeo.

In tal senso, l'orientamento volto ad assegnare rilievo anche al mero **interesse strumentale** dell'operatore economico, partecipante ad una procedura selettiva per l'affidamento di un contratto pubblico, ha imposto una drastica rivisitazione di principi interpretativi consolidati della nostra giurisprudenza amministrativa.

Ci si deve chiedere se, allargando in modo così marcato l'ambito delle situazioni giuridiche tutelabili, il diritto UE – per come elaborato dalla CGUE – abbia imposto, ormai, una drastica correzione della natura della giurisdizione amministrativa, la quale sarebbe ora sempre più venata da caratteri prevalenti di "oggettività".

Secondo una possibile lettura degli indirizzi espressi dal diritto eurounitario, per il tramite della giurisprudenza della CGUE, la giurisdizione andrebbe intesa, allora, come strumento volto non solo a proteggere le situazioni giuridiche dei privati ma, anche e soprattutto, come mezzo indispensabile per rafforzare l'interesse pubblico alla piena e corretta attuazione del diritto UE.

Ciò comporterebbe, inevitabilmente, una netta inversione di tendenza rispetto al percorso additato da Bachelet, incentrato, come si è detto, sulla convinta caratterizzazione **soggettiva** della giurisdizione amministrativa.

La prevalente giurisprudenza nazionale respinge questa linea ermeneutica. Pertanto, resta ferma, infatti, la costruzione proposta dal Bachelet, secondo cui l'essenza della giustizia amministrativa consiste nella tutela di posizioni giuridiche sostanziali protette dall'ordinamento.

Rientra nella fisiologica evoluzione interpretativa l'esatta individuazione delle situazioni giuridiche tutelabili e delle condizioni dell'azione: anche la tendenza ad un certo ampliamento dell'interesse al ricorso non contrasta, infatti, con la natura soggettiva della giurisdizione.

D'altro canto, l'estesa legittimazione al ricorso sostenuta dalla Corte del Lussemburgo non si spinge fino a considerare titolare dell'azione anche il "mero cittadino" il quale si limiti ad allegare la generica e indifferenziata pretesa alla legalità dell'azione amministrativa.

In ogni caso, poi, la prevalenza del diritto comunitario e la dilatazione dell'interesse al ricorso non possono giustificare, da soli, l'ipotizzato ampliamento delle questioni di giurisdizione proponibili con il ricorso per Cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma ottavo, della Costituzione.

Dunque, il peso specifico dell'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui esso introduce la *valvola* attraverso cui immettere, nel sistema delle fonti, regole e principi di rango prevalente sulla legislazione ordinaria in materia di giustizia amministrativa, è davvero imponente, ma non sembra scalfire la robusta tenuta dei principi costituzionali italiani, come esposti da Bachelet.

5. Il recepimento del diritto UE nell'ordinamento nazionale. La Costituzione italiana contiene già gli stessi principi di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti della PA?

Va svolta, poi, un'ulteriore considerazione, a supporto della piena omogeneità e continuità tra i principi espressi dal diritto europeo e quelli, fondamentali, già immanenti nella Costituzione italiana, come letta e interpretata da Bachelet.

La notazione riguarda il modo peculiare attraverso il quale sono state recepite nell'ordinamento italiano le specifiche direttive in materia di tutela giurisdizionale nel settore dei contratti pubblici, insieme alle connesse pronunce della CGUE.

Come è noto, il legislatore nazionale non ha mai ritenuto necessario prevedere una formale attuazione – sistematica e completa – delle direttive ricorsi nella loro parte generale e di principio, ma ha concentrato l'attenzione soltanto su specifiche regole.

In questo senso, la legge nazionale ha previsto il recepimento puntuale della direttiva n. 66/2007 in tema di inefficacia del contratto, nonché le pronunce della Corte di giustizia relative al risarcimento del danno (degli interessi legittimi) e alla tutela cautelare *ante causam*.

Evidentemente (e correttamente), il legislatore italiano ha ritenuto che il sistema normativo vigente, al livello primario e non solo costituzionale, già in epoca anteriore al varo del codice del processo amministrativo, fosse perfettamente allineato ai parametri comunitari, salva soltanto la

necessità di recepire alcune regole particolari. Gli organi europei, del resto, non nutrono dubbi circa la complessiva efficacia delle attuali regole processuali interne, salve le ricordate obiezioni del modo in cui il diritto vivente italiano aveva definito il requisito dell'interesse al ricorso.

6. La nozione di "giustizia amministrativa" nell'art. 117, comma secondo, della Costituzione: la legislazione esclusiva statale comprende anche istituti di tutela non giurisdizionale?

Una terza modifica costituzionale riguarda il nuovo articolo 117: al comma secondo, compare, alla lettera l), nell'elenco delle materie di legislazione statale esclusiva, il riferimento esplicito alla materia della "giustizia amministrativa".

La formula utilizzata propone qualche interrogativo. A stretto rigore, infatti, la dizione potrebbe risultare pleonastica, in quanto la lettera l) considera già, in termini onnicomprensivi, la materia generale "giurisdizione e norme processuali".

Tuttavia, il senso della previsione potrebbe essere quello di chiarire che la legislazione esclusiva statale non riguarda solo la **giurisdizione** amministrativa, in senso stretto, ma si estende anche alla tutela svolta attraverso strumenti "giustiziali".

In tale ambito si collocherebbe, fra gli altri, l'intero settore dei ricorsi amministrativi.

Inoltre, la norma avrebbe anche lo scopo di inquadrare nella legislazione esclusiva statale la regolamentazione di istituti sostanziali correlati, in modo palese, con la disciplina tipicamente processuale, come, ad esempio, la normativa concernente l'invalidità del provvedimento.

Dunque, il legislatore costituzionale, nel nuovo art. 117, comma secondo, preferisce aderire alla tesi più risalente nel tempo, che include nella nozione ampia di **giustizia amministrativa** molteplici ed eterogenei istituti, comprendenti anche regole non propriamente giurisdizionali e processuali, all'evidente scopo di allargare il perimetro della legislazione statale esclusiva.

Il dato normativo in esame, tuttavia, non impedisce di mantenere intatta la costruzione proposta dal Bachelet, intesa a definire il sistema della **giustizia amministrativa**, delineato dalla Costituzione, nel solo perimetro – concettualmente più corretto – della tutela giurisdizionale.

Ora, la discussione relativa al perimetro della "**giustizia amministrativa**" e alla distinzione dalla **giurisdizione amministrativa** potrebbe riaccendersi con riguardo alla profonda evoluzione subita dal sistema dei ricorsi amministrativi e, in particolare, del ricorso al Capo dello Stato.

La freschissima innovazione, recata anche essa dal decreto legge n. 19/2026, che sposta l'intestazione formale del decreto decisorio dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio di Stato, se risulta finalizzata a un evidente obiettivo di semplificazione e accelerazione del procedimento, introduce un altro elemento di interesse nel dibattito riguardante la prospettata **giurisdizionalizzazione** piena di tale strumento di tutela.

Senza entrare nel vivo della discussione, sembrerebbe preferibile concludere che la riforma in esame è, nel suo complesso, **neutrale**.

Infatti, in assenza di altre modifiche riferite al procedimento del ricorso straordinario, la nuova competenza del Presidente del Consiglio di Stato, riferita al solo profilo formale della emanazione dell'atto finale, non dovrebbe portare argomenti né alla tesi della natura amministrativa del ricorso, né alla contrapposta opinione che sostiene il carattere giurisdizionale dello strumento.

7. Gli interventi della Corte costituzionale nella materia della giustizia amministrativa e l'attuazione dei principi costituzionali nel codice del processo amministrativo del 2010

La portata precettiva delle regole costituzionali è dimostrata dai frequenti interventi della Corte costituzionale nel settore della giustizia amministrativa.

Senza svolgere una valutazione analitica delle singole pronunce, è opportuno fermarsi ad una notazione di insieme.

Il codice del processo amministrativo, oltre a riorganizzare la "legislazione alluvionale", realizza l'obiettivo di attuare in modo compiuto, le regole e i principi costituzionali, in coerenza con i vincoli imposti al livello europeo, recependo anche il diritto vivente giurisprudenziale elaborato dalla Corte costituzionale, oltre che dalle Corti superiori.

Quindi, il codice:

da un lato, consolida e cristallizza i precedenti interventi della Corte costituzionale e, mediante le opportune riformulazioni di singole disposizioni, adegua la legislazione, rivedendo anche i contenuti delle norme precostituzionali ancora vigenti nel 2010;
dall'altro, intende prevenire, in radice, ogni rischio di illegittimità, disciplinando il processo nel modo più aderente alla Carta costituzionale.

Tuttavia, nel corso di quindici anni di applicazione, non poche disposizioni del codice sono state sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale.

Ciò conferma come l'attenzione per i principi costituzionali continui ad essere fortissima e concreta, nell'esperienza della giurisdizione amministrativa, pur dovendosi osservare che solo in pochi casi le norme del codice sono state giudicate illegittime.

Le pronunce di incostituzionalità derivano, soprattutto, dall'accertato **eccesso di delega** (è il caso, in particolare, delle norme che prevedevano la giurisdizione esclusiva sulle sanzioni della CONSOB e della Banca d'Italia). In tali circostanze emergono vizi procedimentali, che non investono la conformità intrinseca delle norme ai principi costituzionali.

In tal senso, la Corte costituzionale, con sentenza 20-27 giugno 2012, n. 162 (Gazz. Uff. 4 luglio 2012, n. 27 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera i), nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio (sede di Roma), le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB. Successivamente, la stessa Corte, con sentenza 9-15 aprile 2014, n. 94 (Gazz. Uff. 23 aprile 2014, n. 18 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale della stessa lettera i), nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia.

Solo in limitate ipotesi la Corte costituzionale ha rilevato il contrasto di singole norme codicistiche con i principi espressi dalla Costituzione.

Vale la pena ricordare la decisione con cui la Corte ha puntualizzato i limiti entro cui è giustificata la competenza territoriale inderogabile del TAR per il Lazio, alla luce del parametro dell'art. 125 della Costituzione, in sintonia con il principio del giudice naturale, di cui all'art. 25.

In particolare, la Corte costituzionale, con sentenza 11-13 giugno 2014, n. 174 (Gazz. Uff. 18 giugno 2014, n. 26 – Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma q-*quater*, nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto

i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

La Corte ha rilevato la violazione dell'art. 125 Cost., in quanto le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un criterio rigoroso, nel rispetto del principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale. Nel caso di specie, non sussistono quei requisiti – scopo legittimo giustificato da un idoneo interesse pubblico, connessione razionale rispetto al fine perseguito, necessarietà rispetto allo scopo – che legittimerebbero la deroga di cui alla disposizione *de qua*.

In altre circostanze, pur non toccando i fondamenti strutturali del processo amministrativo, la Corte costituzionale, censurando specifiche disposizioni del codice, ha sviluppato in modo coerente il **principio di effettività**della tutela giurisdizionale.

Gli interventi più significativi in tale direzione riguardano le disposizioni del CPA relative alla fase introduttiva del giudizio.

Anzitutto, la Corte costituzionale, con sentenza 22 maggio-26 giugno 2018, n. 132 (Gazz. Uff. 4 luglio 2018, n. 27 – Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3 del CPA («La costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione, nonché le irregolarità di cui al comma 2 presente comma»), limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza 26 maggio-9 luglio 2021, n. 148 (Gazz. Uff. 14 luglio 2021, n. 28 – Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 88, comma 4 («Nei casi in cui sia nulla la notificazione e il destinatario non si costituisca in giudizio, il giudice, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, fissa al ricorrente un termine perentorio per rinnovarla. La rinnovazione impedisce ogni decadenza»), limitatamente alle parole «se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante».

La *ratio decidendi* di entrambe le pronunce è rappresentata, in sintesi, dall'esigenza di garantire il più agevole accesso alla giustizia, superando il rilievo di errori – ritenuti meramente formali – compiuti dal ricorrente al momento dell'esercizio dell'azione.

È fin troppo facile notare che l'impostazione seguita dalla Corte risulta pienamente coerente con la linea con la lettura proposta da Bachelet, concernente il valore essenziale dei principi di

effettività della tutela giurisdizionale, connessi alla garanzia costituzionale della massima protezione dell'interesse sostanziale azionato dalla parte interessata.

La posizione espressa dalla giurisprudenza amministrativa non è sempre altrettanto univoca nel riconoscere la cogenza dei ricordati criteri interpretativi. Può accadere, quindi, che il giudice amministrativo, nell'esaminare le questioni riguardanti la ritualità della fase introduttiva del giudizio, preferisca seguire indirizzi più severi e rigoristi, riducendo l'area della sanabilità dei vizi e attribuendo rilievo prevalente alla necessità di accertare. rapidamente, l'intervenuta inoppugnabilità dell'atto, per decorso del termine decadenziale di proposizione del ricorso. In tal modo, l'interesse individuale alla decisione, tutelato attraverso il processo, è considerato recessivo rispetto all'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici.

In tal senso, una recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria (2 ottobre 2025 n. 11) evidenzia la tensione tra il principio di massima espansione dell'effettività della tutela giurisdizionale e l'esigenza di favorire l'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo.

Il punto concreto esaminato dalla sentenza riguarda la sanabilità dei vizi di nullità della procura *ad litem*: nel caso di specie l'accertata nullità della procura derivava dalla circostanza che l'Avvocato italiano aveva autenticato all'estero e non già nel territorio nazionale, la procura rilasciata della persona fisica rappresentata.

Secondo la Plenaria, il riscontrato vizio di nullità formale della procura (anche prescindendo dalla verifica della sua gravità e della attitudine ad incidere concretamente su apprezzabili interessi pubblici e privati, una volta riscontrata, senza alcun dubbio, l'effettiva volontà della parte di agire in giudizio) non può essere sanato, perché la norma prevista dall'art. 182 del CPC, che contempla, in termini amplissimi, la sanatoria del vizio della procura, non è estensibile al processo amministrativo. A giudizio della Plenaria, la conclusione raggiunta è imposta da due argomenti convergenti:

- la disciplina del CPA è da ritenere completa ed esaustiva;
- l'emendabilità dei difetti invalidanti dell'atto introduttivo del giudizio non è un "principio generale" esportabile nel processo amministrativo**[2]**.

Prescindendo da possibili obiezioni più articolate, tutte interne alla motivazione sviluppata dalla menzionata decisione, e fermandosi alla prospettiva costituzionale, la soluzione raggiunta dalla Plenaria potrebbe suscitare qualche criticità, rendendo attuali, ai fini dell'analisi approfondita e specifica della questione, proprio alcuni degli argomenti forti espressi da Bachelet.

Con riguardo alla effettività della tutela, infatti, giustificare la prevalenza inderogabile di regole formali, prive di apprezzabile utilità sostanziale risulta davvero difficile. Proprio il caso deciso dalla Plenaria è emblematico: è davvero anacronistico pensare che la procura rilasciata e autenticata all'estero, anziché in Italia, possa determinare la conseguenza catastrofica della insanabile nullità dell'atto con cui la parte ha comunque manifestato, in modo chiaro e inequivoco, la propria volontà di proporre l'azione.
ICon riguardo al rilievo sistematico dell'altro criterio centrale del pensiero di Bachelet, basato sull'idea – già ricordata – della "pari dignità" ed equivalenza delle giurisdizioni, ordinaria ed amministrativa, risulta davvero arduo comprendere perché, nei due processi, debbano oggi operare regole diverse ed opposte, con riguardo all'omogeneo profilo della disciplina del modo in cui è conferito il mandato al difensore e dei casi in cui può porsi rimedio a vizi di carattere formale.

8. L'assetto strutturale della Magistratura Amministrativa. La duplicità di funzioni (giurisdizionale e consultiva) del Consiglio di Stato

Come si è detto, Bachelet non ha affrontato in modo analitico le questioni relative al rapporto tra le norme costituzionali e l'assetto strutturale della giustizia amministrativa, intesa in senso soggettivo.

Tuttavia, non si deve trascurare che lo scritto del 1966 contiene notevoli spunti di rilievo sistematico, capaci di orientare comunque lo studio dell'organizzazione e della struttura soggettiva della Giustizia Amministrativa.

Va ribadito, al riguardo, il convinto riconoscimento della natura pienamente giurisdizionale del Consiglio di Stato**[3]**.

Inoltre, secondo l'impostazione di Bachelet, le regole costituzionali, sancendo la netta distinzione della funzione giurisdizionale dai diversi istituti di garanzia della legittimità dell'attività amministrativa, danno per scontata la conformità alla Costituzione del disegno organizzativo dell'ordinamento giudiziario amministrativo, come era stabilito ancora negli anni Sessanta.

La prospettata conformità alla Costituzione dell'assetto strutturale della giustizia amministrativa non implica, peraltro, la cristallizzazione dell'assetto legislativo precostituzionale, o la chiusura verso robuste rivisitazioni del sistema.

Nondimeno, alcuni passaggi della monografia di Bachelet ricordano il dibattito, svolto in sede di Assemblea Costituente, circa l'opportunità di conservare, in capo al Consiglio di Stato, la titolarità tanto della funzione consultiva quanto delle funzioni giurisdizionali.

Si tratta di un punto meritevole di attenzione, per più di un motivo.

Il tema della possibile separazione delle due funzioni, oggi attribuite cumulativamente al Consiglio di Stato, torna ciclicamente in auge.

Nella seconda metà degli anni Novanta, la speciale Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'Onorevole Massimo D'Alema, aveva proposto una rivoluzionaria modifica costituzionale, volta ad isolare, anche strutturalmente, la funzione consultiva del Consiglio di Stato, separandola, in modo netto e definitivo, da quella giurisdizionale, in un'ottica di contestuale unificazione delle carriere magistratuali di primo e di secondo grado.

Come è noto, il complessivo e ambizioso progetto di riforma costituzionale non aveva poi avuto seguito, per ragioni di ordine politico. La vicenda, tuttavia, conferma che la questione del rapporto tra la funzione consultiva e quella giurisdizionale, esercitate entrambe dal Consiglio di Stato, non può reputarsi "chiusa".

Non sembra, tuttavia, che il saggio di Bachelet abbia inteso stigmatizzare l'assetto strutturale prescelto dalla Costituzione, con riguardo alla collocazione istituzionale del Consiglio di Stato e alla persistente duplicazione delle sue attribuzioni giurisdizionali e consultive.

Bachelet sottolinea, piuttosto, la necessità di distinguere nettamente, sul piano oggettivo, la funzione giurisdizionale da altre attribuzioni riconducibili al più ampio concetto di **giustizia amministrativa**, intesa come complesso di istituti, pure eterogenei, accomunati dalla unitaria proiezione finalistica verso la garanzia della legittimità dell'attività amministrativa. In tale dimensione più vasta potrebbe inserirsi anche l'attività consultiva, che è finalizzata ad assicurare ex ante la legittimità dell'amministrazione attiva.

9. La proposta (respinta) di riforma costituzionale della magistratura ordinaria e i suoi possibili riflessi sistematici sull'assetto strutturale della magistratura amministrativa. L'ipotesi della separazione delle carriere. Il dibattito

sull’autonomia della funzione consultiva

Il tema della **separazione delle funzioni**, giurisdizionale e consultiva, comunque, ha assunto oggi un inaspettato rilievo, proprio al livello costituzionale, tenendo conto delle possibili ricadute ordinamentali derivanti dalla ipotizzata riforma della magistratura ordinaria, incentrata sulla organica “separazione delle funzioni”, giudicante e inquirente.

Occorre premettere che l’assimilazione piena fra il sistema strutturale della giurisdizione ordinaria e quello della giurisdizione amministrativa non è certamente praticabile.

Del resto, il vasto e acceso dibattito sviluppatosi negli ultimi mesi, non ha mai affrontato *funditus* il tema del reale impatto determinabile dalla ipotizzata riforma della magistratura ordinaria sul sistema della giustizia amministrativa.

Tuttavia, la prospettata modifica costituzionale, comportante la separazione delle carriere magistratuali ordinarie (giudicante e inquirente), se definitivamente approvata, avrebbe introdotto, assai probabilmente, un nuovo elemento di discussione nella dialettica tra i difensori dell’attuale conformazione delle attribuzioni costituzionali del Consiglio di Stato e i sostenitori della necessaria autonomia della funzione consultiva nell’interesse del Governo.

L’effettiva importanza della questione potrebbe essere molto attenuata, nel contesto attuale, poiché, in concreto, le possibili rare interferenze tra l’attività consultiva e quella giurisdizionale non presentano, oggi, grande rilievo quantitativo e qualitativo.

Considerando l’oggettivo ridimensionamento dell’attività consultiva e la sporadicità dei casi di giudizi amministrativi di legittimità vertenti su atti adottati in conformità a pareri espressi dal Consiglio di Stato, il rischio effettivo di un conflitto tra le due funzioni è realisticamente molto basso e il sistema vigente prevede già strumenti efficaci per impedire l’insorgere di incompatibilità soggettive, anche in conformità ai rilievi a suo tempo espressi dalla Corte EDU. Per non creare inappropriate sovrapposizioni tra le due diverse funzioni è sufficiente prevedere collegi formati diversamente in sede consultiva e in sede giurisdizionale.

10. La proposta costituzionale riguardante l’istituzione della Alta Corte Disciplinare per i magistrati ordinari. Le persistenti criticità della vigente normativa concernente la

responsabilità disciplinare dei magistrati amministrativi

Piuttosto, è utile interrogarsi circa le eventuali conseguenze della progettata riforma costituzionale, in relazione agli altri due elementi centrali caratterizzanti i suoi contenuti innovativi:

> L'istituzione di una Alta Corte Disciplinare, ossia di un nuovo giudice speciale, destinato ad assumere le competenze della Sezione Disciplinare del Csm, sottratto al sindacato di legittimità delle Sezioni Unite della Cassazione;
> La previsione del sorteggio, in luogo dell'elezione, per l'individuazione dei componenti dei due nuovi organi di autogoverno, aventi competenze sulle due separate magistrature ordinarie, giudicante e inquirente.

Le ricordate modifiche, se diventate definitive, avrebbero inciso in modo apprezzabile sull'assetto strutturale della giurisdizione amministrativa?

La ratio della nuova Corte disciplinare potrebbe essere individuata nell'asserita finalità di sottrarre il giudizio sanzionatorio sui magistrati ordinari alla competenza spettante all'organo di autogoverno (sia pure nella sua articolazione interna di Sezione Disciplinare). La decisione assunta dalla nuova Corte, poi sarebbe stata affrancata dal controllo di legittimità esercitabile, in ultima istanza, dalle Sezioni Unite della Cassazione**[4]**.

In sintesi, l'istituzione del nuovo giudice speciale mirava a superare le possibili criticità di una giurisdizione disciplinare da qualcuno definita "domestica": tanto il Csm, quanto le Sezioni Unite della Cassazione sono composti (in maggioranza o totalmente) da magistrati ordinari, ossia da colleghi degli incolpati. Tale situazione impedirebbe la piena serenità ed obiettività dei giudizi. Una Corte disciplinare del tutto sganciata dal Csm e dal sindacato conclusivo della Cassazione avrebbe assicurato – si dice – la massima imparzialità e terzietà di valutazione.

La formulazione del nuovo progettato articolo 104 della Costituzione, non adeguatamente coordinata con il vigente art. 111, poteva alimentare il dubbio interpretativo secondo cui la pronuncia di appello della Corte Disciplinare sarebbe stata comunque impugnabile in Cassazione, per violazione di legge.

Tuttavia, sembrerebbe più corretta la tesi interpretativa secondo la quale la decisione della Corte disciplinare sarebbe stata impugnabile "soltanto" dinanzi allo stesso organo, in diversa composizione.

L'avverbio utilizzato indicherebbe la preclusione di qualsiasi altro strumento di impugnazione, compreso il ricorso per Cassazione, in evidente deroga alla regola generale di cui all'art. 111 della

Costituzione. Tale esito interpretativo, poi, risulterebbe coerente con la particolare posizione di autonomia istituzionale della nuova Corte, nonché alla ricordata finalità di recidere ogni possibile collegamento tra il magistrato assoggettato al procedimento disciplinare e i suoi colleghi della Cassazione.

In ogni caso, pur mettendo da parte alcune incertezze interpretative, la nuova regolamentazione del procedimento disciplinare riguardante i magistrati ordinari avrebbe accentuato visibilmente la già enorme distanza dall'attuale sistema disciplinare stabilito per i magistrati amministrativi, amplificandone le numerose e gravi criticità.

Il punto di maggiore frizione concerne la previsione secondo cui, attualmente, il potere di decisione disciplinare nei confronti dei giudici del Tar e del Consiglio di Stato compete allo stesso organo di autogoverno della magistratura amministrativa, i cui membri sono, per undici quindicesimi (ossia, per più di due terzi), magistrati amministrativi: dunque, il collegamento soggettivo tra il magistrato incolpato e l'organo chiamato a valutarne la responsabilità disciplinare è particolarmente marcato.

Non solo: ad accentuare la segnalata contiguità organica, si pone un altro dato significativo. la decisione disciplinare del Consiglio di Presidenza, non avendo natura giurisdizionale, ma amministrativa, è impugnabile davanti al TAR e, in sede di appello, davanti al Consiglio di Stato. La decisione finale è, poi, contestabile dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione, ma solo per limitatissimi profili riconducibili alla nozione dei "soli motivi inerenti alla giurisdizione".

Ne consegue, quindi, che, oggi, tutto l'iter disciplinare è condotto all'interno della stessa magistratura amministrativa, dapprima nella fase davanti al CPGA (come si è detto di natura amministrativa) e poi nel giudizio dinanzi al TAR e al Consiglio di Stato. In sintesi, l'ultima parola circa la sussistenza, o meno, della responsabilità disciplinare, è pronunciata, in sede giurisdizionale, dagli stessi colleghi del magistrato amministrativo incolpato**[5]**.

L'oggettiva circostanza che il numero complessivo dei magistrati amministrativi è relativamente basso, poi, potrebbe accentuare ulteriormente il rischio concreto di collegamenti e conoscenze personali, le quali, anche quando non determino l'insorgenza dell'obbligo di astensione, potrebbero comunque influenzare l'assoluta serenità di giudizio**[6]**.

Insomma, la questione della "giurisdizione domestica" in materia disciplinare, se davvero rilevante, sembrerebbe emergere in modo evidente anche nell'ambito della struttura organizzativa della giustizia amministrativa.

La riforma costituzionale non avrebbe imposto affatto una piena equiparazione dei regimi disciplinari riguardanti le diverse magistrature. Tuttavia, sul piano della coerenza del sistema complessivo, è forse opportuna una serena riflessione volta a superare le illustrate aporie.

11. I poteri normativi del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa. La proposta di riforma costituzionale riguardante il sorteggio dei componenti degli organi di autogoverno delle magistrature ordinarie

Per effetto della definitiva approvazione della riforma costituzionale, lo stesso oggettivo disallineamento tra gli assetti strutturali della magistratura ordinaria e di quella amministrativa avrebbe riguardato anche il tema cruciale della nomina dei componenti dei rispettivi organi di autogoverno.

Il punto, evidentemente molto complesso e opinabile, richiede alcuni chiarimenti.

La previsione legislativa di un organo di autogoverno della magistratura amministrativa non ha una esplicita e diretta base costituzionale, diversamente da quanto stabilito per il Consiglio Superiore della Magistratura, ma deriva da scelte del legislatore ordinario ampiamente discrezionali, vincolate solo dall'obbligo costituzionale di prevedere, comunque, idonei strumenti atti a garantire l'indipendenza della giurisdizione amministrativa dal Governo.

Solo a partire dalla legge n. 205/2000, il Consiglio di presidenza della giustizia Amministrativa (CPGA) prevede, al suo interno, la presenza di componenti laici eletti dal Parlamento, mentre la componente magistratuale è di estrazione elettiva. In sintesi, la legge ordinaria ha previsto un organo largamente ispirato, dal punto di vista strutturale, all'originario archetipo del Csm.

Peraltro, nel sistema vigente, la competenza funzionale e la posizione istituzionale del CPGA è particolarmente forte, sotto numerosi profili. Nel complesso, infatti, i poteri dell'organo di autogoverno della magistratura amministrativa, seppure definiti da norme legislative ordinarie e privi di una garanzia costituzionale, risultano nettamente più ampi e incisivi di quelli spettanti al Csm.

L'aspetto più rilevante riguarda l'attribuzione di un larghissimo potere regolamentare, esteso anche all'organizzazione degli uffici amministrativi e alla disciplina del personale non togato,

accompagnato dal riconoscimento dell'autonomia di bilancio.

In sintonia con questo disegno istituzionale, nell'apparato del Governo statale non è prevista una struttura deputata alla gestione della giustizia amministrativa, paragonabile, per dimensioni e peso politico, al Ministero della giustizia, il quale svolge un ruolo centrale nell'amministrazione dell'apparato della giurisdizione ordinaria.

In linea di fatto, poi, la portata concreta della potestà regolamentare del CPGA è elevatissima, dal momento che la legge lascia ampi spazi decisori all'organo di autogoverno e il Parlamento non si è quasi mai preoccupato di definire rigorosamente i principi entro cui il potere regolamentare debba legittimamente esplicarsi.

L'esempio più significativo riguarda proprio il regolamento di organizzazione degli Uffici, che si svolge entro limiti sostanziali e procedimentali pressoché indefiniti, ben diversi da quelli concernenti, ad esempio, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri.

Dunque, le differenze sostanziali tra i poteri degli organi di autogoverno delle diverse magistrature sono evidenti. Va ricordato, al riguardo, che il tema delle competenze propriamente normative del Csm è stato oggetto di discordanti valutazioni; oggi, tuttavia, è consolidata l'opinione secondo cui a tale organo spettano solo funzioni, ritenute ampiamente discrezionali, ma subordinate alla disciplina legislativa, concernenti la fissazione di criteri valutativi (esemplarmente le "circolari"), non aventi la natura giuridica di regolamenti.

Alla luce di queste notazioni schematiche, è opportuno sollevare due questioni.

> Sarebbe giustificata, razionalmente, la previsione di una differenza strutturale essenziale tra gli organi di autogoverno delle diverse magistrature, con riguardo alle modalità, elettive o mediante sorteggio, della loro composizione?
> Le diverse regole di formazione degli organi di autogoverno potrebbero condizionare la maggiore o minore latitudine dei poteri ad essi attribuiti? In particolare, la funzione normativa potrebbe legittimamente assegnarsi ad un organo formato secondo criteri casuali?

Ad una prima impressione, tenendo conto delle principali motivazioni espresse a illustrazione della riforma costituzionale, il sorteggio dei componenti togati degli organi di autogoverno delle magistrature ordinarie intenderebbe evidenziare che i compiti dei due nuovi Csm dovrebbero essere caratterizzati dall'esercizio di un potere di valutazione essenzialmente tecnica, quando non puntualmente vincolata dalla legge, privo di ogni connotazione di discrezionalità amministrativa. A maggior ragione, le competenze degli organi non potrebbero assumere connotazione normativa.

Contestualmente, poi, il principio della riserva di legge in materia di status dei magistrati dovrebbe condurre a predefinire, già al livello di fonte primaria, i parametri di esercizio concreto dei poteri dell'organo, riducendone sensibilmente lo spazio autonomo di valutazione e di decisione.

Di contro, la legittimazione elettiva dei componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa potrebbe apparire coerente con l'attribuzione di una funzione normativa particolarmente estesa.

La riforma costituzionale, dunque, se approvata, avrebbe potuto intendersi quale conferma di questa impostazione, volta a divaricare il ruolo istituzionale degli organi di autogoverno delle magistrature ordinaria e amministrativa:

> la provvista mediante sorteggio avrebbe dovuto determinare, coerentemente, l'attenuazione della discrezionalità dei due Csm competenti per la magistratura ordinaria;
> la conservazione del sistema elettivo dei componenti del CPGA sarebbe stata collegata sintonia alla persistente attribuzione di poteri normativi e di competenze ad alto tasso di discrezionalità.

12. La giustizia amministrativa in senso oggettivo secondo la Costituzione, nel pensiero di Vittorio Bachelet. La sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004: il giudice amministrativo come giudice naturale del potere amministrativo, il "problema" dei limiti della giurisdizione esclusiva e la portata sistematica dell'art. 113 della Costituzione

La valutazione di insieme delle tante questioni aperte relative ai principi costituzionali riguardanti la giustizia amministrativa in senso oggettivo non è agevole.

Ma, ancora una volta, sono utilissime le considerazioni svolte da Bachelet, incentrate sulla valutazione delle caratteristiche salienti della giurisdizione amministrativa.

Con particolare riguardo al tema cruciale dell'ambito della giurisdizione amministrativa è particolarmente interessante l'attenzione rivolta all'art. 113 della Costituzione. La disposizione

rimette al legislatore ordinario il compito di stabilire quali organi giurisdizionali abbiano il potere di annullare gli atti amministrativi.

L'interprete odierno non sembra annettere a tale disposizione un valore sistematico così pregnante, mentre, per Bachelet, la previsione determina conseguenze sistematiche assai rilevanti.

Due di queste, in particolare vanno ricordate, sia pure sommariamente:

- l'art. 113 sancisce la sostanziale equivalenza e la "pari dignità" tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, in riferimento al tipo di tutela che esse sono in grado di offrire;
  A questo proposito, vale la pena ricordare la non marginale innovazione linguistica portata dalla riforma Cartabia del codice di procedura civile: ora il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti sono considerati autonomamente e distinti, nettamente, dai "giudici speciali". La separazione si connette, evidentemente, al diverso ambito del sindacato della Cassazione, come definito dall'art. 111, comma ottavo. Il codice di procedura civile, insomma, oggi sottolinea bene il carattere peculiare del giudice amministrativo e di quello contabile, seppure non affermandosi, esplicitamente, la "pari ordinazione" con il giudice ordinario.
  L'art. 113 costituzionalizza il superamento della rigidità del tradizionale principio di separazione dei poteri, dal momento che il giudice (sia ordinario che amministrativo) è titolare di un generalizzato potere di annullamento, beninteso subordinato alla funzione di tutela della posizione giuridica incisa dall'esercizio del potere illegittimo, e, ovviamente, per il solo caso di accertata violazione delle regole che disciplinano l'esercizio del potere.

Questi dati possono giocare un ruolo di peso per valutare il dimensionamento della giurisdizione amministrativa, con particolare riguardo ai limiti costituzionali della giurisdizione esclusiva.

Il primo punto consolidato si incentra sulla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004 e sulle correlate analoghe decisioni riguardanti.

Il *decisum* della Corte costituzionale è stato poi recepito nel codice, attraverso regole di riparto che hanno risolto moltissimi, ma non tutti i problemi.

Il GA è, in un certo senso, il giudice naturale del **potere amministrativo** e, pertanto, anche la giurisdizione esclusiva, estesa alla cognizione di controversie riguardanti diritti soggettivi, si giustifica solo dove sussiste questa connessione.

Secondo la Corte, poi, il "diritto" al risarcimento del danno, ricondotto alla sua natura di rimedio e di mezzo di tutela, appartiene, fisiologicamente, alla giurisdizione amministrativa.

Sulla base di queste coordinate, la corsa del legislatore verso l'introduzione legislativa di ipotesi di giurisdizione amministrativa si è decisamente rallentata, pur restando forte l'impressione che l'elenco di cui all'art. 133 del CPA costituisca il frutto di interventi estemporanei, non riconducibili ad un disegno sistematico preciso.

13. La verifica della sussistenza concreta del potere amministrativo nella giurisdizione esclusiva amministrativa. I punti controversi

La questione rimasta aperta, tuttavia, potrebbe essere sintetizzata in questo modo.

La Corte costituzionale, nell'impostare il proprio ragionamento sulla connessione con l'esercizio del potere, si muove, come è ovvio, nel solco della verifica di legittimità delle norme che attribuiscono al giudice amministrativo la cognizione di controversie su diritti soggettivi non correlati all'esercizio del potere.

Le Sezioni Unite della Cassazione procedono, invece, secondo un itinerario parzialmente diverso, assumendo che anche in materie di giurisdizione esclusiva, dove pure, nello sfondo, deve esistere sempre il potere amministrativo, occorre verificare, di volta, in volta, se la controversia riguardante il diritto soggettivo sia concretamente collegata al potere amministrativo.

Sul piano concettuale, questa lettura è in linea con la necessaria interpretazione "costituzionalmente conforme" che impone di applicare le norme in coerenza con i principi costituzionali.

D'altro canto, le norme sulla giurisdizione esclusiva sono formulate talvolta in modo generico e, certamente, disomogeneo, sicché l'intervento dell'interprete è necessario.

Tuttavia, il riferimento all'assenza di un collegamento concreto – anche solo mediato – con il potere amministrativo, può condurre a risultati non convincenti.

Per certi versi, infatti, il diritto soggettivo risulta quasi sempre sganciato dall'esercizio di un potere.

Inoltre, l'operazione ermeneutica proposta dalla Cassazione è, in numerosi casi, condotta attraverso una complessa analisi della vicenda: ciò potrebbe risultate in contrasto con l'esigenza semplificatrice di risolvere rapidamente ogni dubbio inerente la giurisdizione.

Infine, l'idea della giurisdizione amministrativa è quella di operare una concentrazione delle tutele in capo allo stesso giudice: non appare quindi coerente determinare, in sede interpretativa, il ritorno al frazionamento delle tutele.

14. La lettura dell'art. 113 della Costituzione proposta da Bachelet. Il rafforzamento della giurisdizione ordinaria sui poteri amministrativi e i riflessi sull'ambito della giurisdizione amministrativa

Occorre chiedersi, allora, se gli spunti offerti dallo studio di Bachelet in ordine alla portata centrale assunta dall'art. 113 della Costituzione possano considerarsi ancora attuali.

Da un certo punto di vista si potrebbe anche semplificare la valutazione dell'opera del Maestro, sostenendo che egli intendesse assegnare una base robusta ad un percorso ermeneutico che oggi potrebbe qualificarsi "in controtendenza", poiché inteso a segnare un certo ampliamento dei poteri di cognizione e di decisione del giudice ordinario, al quale il legislatore potrebbe attribuire la potestà di annullare provvedimenti amministrativi.

Ora, già in questa prospettiva il punto meriterebbe la massima attenzione. Si possono considerare, esemplificativamente due ambiti: le sanzioni amministrative e i provvedimenti in matria di cittadini stranieri.

Il nostro sistema attuale attribuisce al giudice ordinario una parte assai consistente del contenzioso in materia. Eppure la scelta non è affatto scontata: basterebbe superare le Alpi, per scoprire che, ad esempio, in Austria, è il giudice amministrativo competente in queste materie. La spiegazione, in quell'ambiente culturale, è ovvia: si tratta di giudicare l'esercizio del potere amministrativo, perché se ne dovrebbe occupare il giudice ordinario?

Noi diamo una risposta diversa, tradizionalmente, dicendo che, anche se il potere c'è, quello che rileva è il **diritto soggettivo** a non subire sanzioni.

Ma, forse, sarebbe più semplice riconoscere portata precettiva all'art. 113 della Costituzione, seguendo le chiare indicazioni di Bachelet: il legislatore ordinario può scegliere la giurisdizione,

senza doversi preoccupare troppo di stabilire se si tratta di diritti soggettivi o di interessi legittimi: l'unico limite è costituito dalla verifica che il passaggio dall'una all'altra giurisdizione non comporti attenuazione della tutela delle posizioni soggettive dei singoli.

15. Il controllo della Cassazione a Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato. L'eccesso di potere giurisdizionale e il suo corretto dimensionamento. la sentenza n. 6/2018 della Corte costituzionale

Il dato costituzionale è centrale per definire l'ambito del controllo esercitato dalle Sezioni Unite della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111, comma ottavo, della Costituzione.

Si tratta di stabilire con precisione quali siano i contenuti della nozione di **questione di giurisdizione**, con particolare riguardo alla figura – divenuta centrale – **dell'eccesso di potere giurisdizionale**.

Non vi è dubbio che, oggi, vi siano due punti fermi:

> il primo è rappresentato dal ruolo che la stessa Costituzione attribuisce alle Sezioni Unite della Cassazione, chiamate al delicato compito di assicurare l'equilibrata definizione dei rapporti tra le giurisdizioni e tra queste e gli altri poteri dello Stato. Ruolo che è svolto con risultati apprezzati e convincenti. La fisiologica dialettica con le giurisdizioni (il "dialogo") sembra oggi avere lasciato alle spalle momenti di più acceso dissidio. Un esempio virtuoso è rappresentato dalle soluzioni in qualche modo concordate sulla definizione del riparto di giurisdizione su particolari tipi di controversie (il diritto degli studenti alle misure di sostegno didattico; il risarcimento del danno per lesione dell'affidamento riposto su provvedimento poi annullato).
>
> Il secondo punto fermo è costituito dalla netta presa di posizione della Corte costituzionale n. 6/2018, che ha stigmatizzato la tendenza espansiva della Corte di Cassazione, ribadendo la tesi più tradizionale.

Tuttavia, anche dopo la citata pronuncia, sono tuttora presenti opinioni critiche, espresse da una parte della dottrina, emerse anche in alcune isolate pronunce della stessa Corte di Cassazione.

Alla base dell'orientamento sfavorevole vi è la comprensibile preoccupazione di garantire una più uniforme e coerente funzione nomofilattica, aumentando i poteri delle Sezioni Unite, riferiti

alla corretta interpretazione della legge.

Gli argomenti proposti per sostenere la dilatazione della portata applicativa dell'art. 111, comma ottavo, sono molteplici.

Tra questi va ricordata la tendenza (cui si accennava in precedenza) ad assegnare un ruolo sistematico centrale al principio costituzionale del giusto processo, di cui all'art. 111, che avrebbe mutato il significato del concetto di giurisdizione, da intendersi in senso funzionale e dinamico.

Ciò porterebbe ad affermare, in particolare, una pienezza di poteri di sindacato in ordine alla applicazione delle regole processuali finalizzate all'accesso alla tutela giurisdizionale.

In tal senso, quindi, le Sezioni Unite potrebbero valutare la correttezza delle decisioni riguardanti la formazione del contraddittorio processuale, sindacando le pronunce di inammissibilità del ricorso per mancanza di legittimazione o di interesse e, persino, le pronunce che, decidendo il merito, negano la legittimazione all'intervento *ad adiuvandum*.

Un'altra linea argomentativa, invece, si pone nel solco – apparentemente più tradizionale – dell' **eccesso di potere giurisdizionale**, nella sua duplice accezione di **invasione** e di **arretramento**.

L'obiettiva difficoltà di definire in modo preciso la nozione di eccesso di potere giurisdizionale potrebbe spiegare l'emersione di alcune tesi che ne ampliano la portata.

Seguono questo indirizzo le pronunce che ritengono viziate da eccesso di potere giurisdizionale le decisioni del Consiglio di Stato che riconoscono la legittimazione al ricorso in capo a soggetti ritenuti privi di una posizione giuridica sostanziale tutelabile, o simmetricamente, negano la legittimazione a soggetti titolari di un interesse protetto dall'ordinamento.

Nello stesso ordine di idee si colloca l'indirizzo interpretativo che collega l'eccesso di potere giurisdizionale anche alla verifica del carattere amministrativo (e quindi lesivo) dell'atto contestato in giudizio.

È il caso della consolidata affermazione del difetto assoluto di giurisdizione in ordine all'impugnazione delle circolari in materia tributaria. La tesi dominante pone l'accento sulla constatazione che tali circolari, non essendo vincolanti, non ledono la posizione giuridica del contribuente.

Si è osservato che, se questa premessa è in linea di massima condivisibile, dovrebbe emergere, piuttosto, una carenza di interesse, che presuppone, comunque, una valutazione del contenuto dell'atto e della sua lesività: il giudice, quindi, dovrebbe in ogni caso svolgere un apprezzamento

concreto.

D’altro canto, è significativo che, con riferimento alla impugnazione delle circolari meramente interpretative non tributarie, le Sezioni Unite propendano per l’opinione secondo cui sussiste la giurisdizione amministrativa e la questione della loro lesività (e dell’interesse al ricorso) non è inquadrabile nell’eccesso di potere giurisdizionale.

Il punto più controverso, oggi, tuttavia, riguarda la portata dell’eccesso di potere giurisdizionale realizzato mediante l’invasione del campo riservato al legislatore.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno spiegato, condivisibilmente, che è sindacabile la decisione del Consiglio di Stato (o della Corte dei Conti) il cui contenuto si risolve nella “creazione” di una norma.

Ora, è molto probabile che la concreta portata di questa figura di eccesso di potere giurisdizionale debba essere limitata a casi eccezionali e marginali.

Tuttavia, è affiorata l’idea che, in ultima analisi, tutte le volte in cui il giudice amministrativo erri nell’applicazione del diritto finisca per “creare” una nuova norma, diversa da quella riferibile alla vicenda contenziosa in oggetto.

Dunque, attraverso il canale dell’eccesso di potere giurisdizionale, per invasione del potere legislativo, si potrebbe determinare un consistente allargamento del sindacato delle Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato.

Nella prassi concreta, le ipotesi in cui la Cassazione ha effettivamente rilevato l’invasione del potere legislativo sono davvero isolate.

Il “caso Mineo”, in particolare, pur riguardando un’ipotesi complessa, dovrebbe offrire indicazioni sufficientemente chiare: la Corte dei Conti è senz’altro titolare esclusivo del compito di interpretare le norme che governano la responsabilità erariale, ma non può introdurre una nuova ipotesi costituita dalla responsabilità per “inefficienza” dell’attività giurisdizionale derivante dai ritardi accumulati dal magistrato incolpato.

16. Vittorio Bachelet e la giurisdizione amministrativa nella Costituzione: l’attenuazione del principio di separazione dei poteri e la profondità del sindacato del GA sugli atti del

Governo. La questione degli atti politici

Appare più complessa la questione della verifica dell'eccesso di potere giurisdizionale nella prospettiva dell'invasione della sfera riservata all'amministrazione.

Questo è, evidentemente, uno dei nodi storici relativi all'essenza della giurisdizione amministrativa.

Al riguardo, la letteratura è sterminata e anche il panorama giurisprudenziale risulta particolarmente ricco.

Possono essere utili, però, due o tre considerazioni di insieme.

Da un primo punto di vista, risulta che nella dialettica tra Cassazione e Consiglio di Stato appare nettamente preponderante il profilo dell'invasione della sfera riservata all'amministrazione, anziché quello del cosiddetto "arretramento".

In altri termini, non sono molti i casi in cui le pronunce del Consiglio di Stato siano state censurate per eccessiva **deferenza** nei confronti della PA. Viceversa, anche recentemente, le Sezioni Unite hanno stigmatizzato pronunce ritenute esorbitanti i limiti del sindacato di legittimità.

Molto più frequente è, invece, la contestazione di decisioni ritenute troppo invasive della "riserva di amministrazione". Non solo, ma le ipotesi di annullamento delle sentenze amministrativo non sono affatto rare.

Questa constatazione induce a ritenere che nella dialettica tra Consiglio di Stato e Sezioni Unite, queste ultime appaiono orientate a frenare la tendenza (troppo?) espansiva del giudice amministrativo.

La seconda considerazione riguarda l'attualità dell'insegnamento di Bachelet. Uno dei punti centrali del suo studio riguarda l'affermato superamento della rigida "separazione dei poteri", sulla base della lettura sistematica dell'art. 113 della Costituzione.

L'esatta portata sistematica di questa tesi è poi declinata con riferimento proprio all'ambito – ritenuto esteso e non pregiudizialmente limitato – del sindacato esercitabile dal giudice amministrativo.

La riflessione si sviluppa attraverso una corretta enucleazione della nozione di atto politico e della sua corretta delimitazione, secondo coordinate ancora convincenti.

17. Conclusioni. L'attualità oggettiva del pensiero di Vittorio Bachelet. Un cenno alla figura "a tutto tondo" del Professore. Qualche coincidenza soggettiva e il valore di un'eredità culturale forte

È ora possibile abbozzare una sintesi degli spunti di riflessione suscitati dal dibattito scientifico sul rapporto tra le attuali questioni (tanto **vecchie**, quanto **nuove**) della Giustizia Amministrativa e la Costituzione italiana.

Una conclusione certa riguarda la persistente vitalità del pensiero di Vittorio Bachelet: il suo metodo di analisi delle problematiche di sistema, condotta attraverso una lettura costruttiva della Costituzione, offrono elementi imprescindibili per interpretare l'assetto attuale della Giustizia Amministrativa e comprenderne le criticità.

Il necessario riferimento alla figura di Bachelet è imposto dal titolo di questo Convegno di studi. Ma deriva anche – se non soprattutto – da due ricordi personali e familiari.

Proverò a rievocarli brevemente.

La prima memoria riguarda le radici culturali della mia formazione familiare. Mio padre, Nicola Lipari, magistrato della Corte di Cassazione, è stato un coetaneo di Bachelet: entrambi erano nati nel 1926, esattamente cento anni fa. Facevano parte di quella che gli Americani chiamano la *Greatest Generation.*

In Italia, molte delle persone di quella stagione storica avevano affrontato le difficilissime sfide poste dalla ricostruzione del Paese dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, sull'onda della vittoria contro la minaccia del Nazifascismo.

È nota la forza morale che ha accompagnato costantemente le donne e gli uomini impegnati nelle rinnovate Istituzioni Repubblicane e il valore che essi intendevano attribuire alla Costituzione, anche oltre il suo significato strettamente giuridico.

Ebbene, mio padre, nei suoi anni universitari trascorsi a Padova, proprio dopo il 1945, aveva condiviso con Vittorio Bachelet la passione etica, sociale, e per certi aspetti politica, concretizzata

attraverso le intense attività della FUCI (la Federazione Universitaria Cattolica Italiana).

Proprio frequentando le riunioni venete della FUCI, Nicola Lipari conobbe una ragazza veneziana, residente in Calle degli Assassini, nel Sestriere San Marco: Maria Antonietta, "la Toti", la futura moglie e poi madre dei cinque figli (creare e educare famiglie numerose era normale, in quel frangente storico…). Nella mitologia familiare, la descrizione del primo incontro era accompagnata – immancabilmente – dalla convinta affermazione di un amore a prima vista, cementato da una comune visione del senso vero della vita.

Il secondo ricordo che intendo menzionare è legato alla mattina del 12 febbraio 1980: giornata dolorosa, ma, al tempo stesso, simbolo anche essa, di una energia morale impossibile da dimenticare.

In un'aula di Giurisprudenza della Sapienza ero all'ascolto delle relazioni di Stefano Rodotà e Luciano Violante, all'epoca deputati alla Camera, intervenuti in un convegno organizzato da un gruppo di studenti e di docenti.

L'intervento di Violante, iniziato da pochi minuti, era interessantissimo, argomentato. Lo seguivamo tutti in silenzio. Ma, all'improvviso, fu bruscamente interrotto da passi frenetici di gente che correva e dalle urla disperate: «Hanno sparato, hanno sparato!».

Nel giro di pochi minuti si comprese il nome della vittima e il luogo preciso dell'agguato mortale: il Professor Vittorio Bachelet, all'epoca vice presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, giaceva riverso sul pianerottolo delle scale che collegano la Facoltà di Scienze Politiche a quella di Giurisprudenza.

Non è questa la sede per rievocare la stagione del terrorismo delle Brigate Rosse e delle formazioni neofasciste, che, in quegli anni, avevano seminato morte e dolore nelle istituzioni, colpendo tanti valorosi magistrati.

È sufficiente sottolineare che, nei giorni precedenti al suo assassinio, Bachelet aveva fermamente difeso la Costituzione e i suoi significati democratici, in due occasioni importanti, svolgendo, in Parlamento, una chiara illustrazione del ruolo assunto dal Consiglio Superiore della Magistratura nella tutela dell'indipendenza della giurisdizione, sia partecipando ad un incontro con i pubblici ministeri, spesso alle prime esperienze, titolari delle difficilissime, rischiose, indagini relative ai delitti del terrorismo.

Nelle scorse settimane la figura a tutto tondo di Vittorio Bachelet, a cento anni dalla sua nascita, è stata ricordata in modo approfondito da chi lo ha conosciuto e da chi lo ha studiato e

accompagnato nel suo percorso. Un solo verbo, mutuato dal titolo del volume che raccoglie tante testimonianze del suo percorso nelle Istituzioni, lo descrive in modo esemplare: “Servire”.

Il sacrificio di Bachelet, però, dopo l’iniziale sentimento di orrore e di sgomento, aveva suscitato in noi studenti, testimoni indiretti della violenza, la voglia di difendere e rafforzare i valori della democrazia, perseguiti attraverso la ragione e il diritto. Al ricordo doloroso si è accompagnata la consapevolezza della forza delle istituzioni e dell’impegno necessario per difenderle, anche nell’esercizio della giurisdizione.

Insomma, tutti questi fattori, anche personali, che contribuiscono a ricordare la grandezza dell’uomo Vittorio Bachelet, giurista, politico, uomo di fede, la sua incidenza concreta nelle nostre vite, arricchiscono di significato e di valore i suoi studi sulla Costituzione e la giustizia amministrativa, confermandone il persistente vigore e la indiscussa attualità.

---

[1] La collocazione di determinate disposizioni processuali al di fuori del codice del processo sembra determinata, di solito, dalla fretta del legislatore, che preferisce evitare il compito di coordinare attentamente le nuove regole derogatorie con la normativa generale, lasciando all’interprete il compito di ricostruire il sistema con coerenza.

Non può escludersi, tuttavia, che, in qualche misura, la collocazione extracodicistica abbia una sua giustificazione logica.

In alcuni casi, infatti, la specialità processuale si collega strettamente alla particolare disciplina sostanziale considerata. Sicché potrebbe risultare preferibile una collocazione topografica nella fonte legislativa “di settore”, anziché nel codice del processo.

Va aggiunto, poi, che, sotto l’aspetto ermeneutico, la scelta legislativa di non inserire la disciplina speciale nel codice del processo pare destinata ad accentuare gli aspetti di differenziazione caratterizzanti le nuove regole.

Probabilmente, però, la questione non riguarda solo l'ubicazione topografica delle nuove norme, quanto la stessa opportunità di moltiplicare regole speciali, motivate da ragioni contingenti e, assai spesso, di scarsa utilità.

[2] Questi sono i due principi formalizzati dalla Plenaria:

«i) la disciplina della nullità della procura speciale contenuta nel codice del processo amministrativo è completa o non contiene alcuna lacuna da colmare mediante l'applicazione del codice di procedura civile»;

«i) la previsione di cui all'art. 182, secondo comma, del codice di procedura civile non è espressione di un principio generale applicabile al giudizio amministrativo».

[3] Va sottolineato che all'epoca di pubblicazione della monografia di Bachelet, l'istituzione dei TAR non era ancora concretizzata.

[4] Senza entrare nei dettagli della disciplina, il non perfetto coordinamento tra la novella costituzionale proposta e l'art. 111 della Costituzione aveva dato luogo a due tesi contrapposte.

[5] Come ricordato, l'eventuale intervento della Cassazione non può toccare il merito della decisione.

[6] Non va trascurato, poi, che, sia pure con storie e con caratteristiche proprie, anche le associazioni dei magistrati amministrativi hanno un rilievo importante nelle dinamiche riguardanti la scelta e l'elezione dei componenti del Consiglio di Presidenza.

Testo, integrato e corretto, della relazione svolta nell'ambito del Convegno "**La giustizia amministrativa nella Costituzione – A sessant'anni dalla riflessione di Vittorio Bachelet**", a margine della cerimonia di inaugurazione dell'anno

giudiziario 2026 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Torino, 5 marzo 2026.