

# IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE AMMINISTRATIVO E GIUDICE ORDINARIO

Diritto processuale amministrativo

dott. Stefano Augusto

31 ottobre 2019

# LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

- Giurisdizione (generale) di legittimità;
- Giurisdizione esclusiva;
- Giurisdizione di merito

## GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

*«Rappresenta un'eccezione rispetto all'ordinario riparto delle controversie tra giudice ordinario e giudice amministrativo basato sulla causa petendi [...] Essa consiste nell'attribuire al giudice amministrativo, in via principale, la cognizione di controversie aventi ad oggetto non solo interessi legittimi ma anche diritti soggettivi (con i limiti di cui all'art. 8, comma 2 c.p.a.)»*

G. Gardini, F. Mastragostino, L. Vandelli (a cura di), *La giustizia amministrativa nella giurisprudenza*, p. 52, Maggioli, 2014

# LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA EVOLUZIONE STORICA

- R.D. n. 2840/1923;
- T.U. Cons. Stato n. 2840/1924;
- Art. 103, co. I Cost. «*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*»;
- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (in particolare, artt. 33 e 34);
- L. 21 luglio 2000, n. 205 (in particolare, artt. 6 e 7)

## LE RIFORME DEL 1998 E DEL 2000

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (in particolare, artt. 33 e 34) → devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle controversie in materia di servizi pubblici e quelle aventi ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti della p.a. in materia urbanistica ed edilizia, nonché la tutela risarcitoria dei diritti soggettivi. → disposizioni dichiarate incostituzionali **per eccesso di delega**.
- L. 21 luglio 2000, n. 205 (in particolare, artt. 6 e 7) → il Legislatore ripropone, in sostanza, lo stesso contenuto delle due disposizioni del d.lgs. n. 80/1998 dichiarate costituzionalmente illegittime.

# LA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ IL FATTO

- Con ordinanza del 31 luglio 2002 il Tribunale di Roma, adito dalla casa di cura V.M.P. s.r.l. con atto di citazione [...] volto ad ottenere la condanna della Azienda Usl [di Roma] al pagamento di somme da questa dovute per prestazioni di ricovero, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1 e 2, lettere b) ed e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo **le controversie in materia di pubblici servizi «tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi» e, in particolare, le controversie «riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento di pubblici servizi**, ivi comprese quelle rese nell'ambito del servizio sanitario nazionale», per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 100, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.
- Con tre distinte ordinanze, due delle quali pronunciate in data 11 ottobre 2002 e l'altra in data 31 gennaio 2003, il Tribunale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 103, 111 e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, il quale devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti **e i comportamenti** delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati, **in materia di urbanistica ed edilizia**.
- La Corte Costituzionale riunisce le ordinanze di cui sopra e si pronuncia con la **sentenza n. 204/2004**

## SENT. CORTE COST. N. 204/2004 LE (PRINCIPALI) CENSURE PROPOSTE DAI GIUDICI A *QUIBUS* (I)

- Il nuovo criterio di riparto della giurisdizione «per blocchi di materie», introdotto dalla legge n. 205 del 2000, determina uno «smisurato ampliamento» della giurisdizione esclusiva, in contrasto, innanzitutto, con il dettato degli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., posto che il riferimento alle «particolari materie indicate dalla legge» esprimerebbe invece il carattere residuale delle controversie devolute alla giurisdizione esclusiva;
- Non possibile rintracciare nel sistema costituzionale una «delega in bianco» al legislatore ordinario per individuare le materie di giurisdizione esclusiva;
- Violazione anche dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza - per la creazione di una posizione di privilegio della pubblica amministrazione - nonché del principio di ragionevolezza, venendo a creare un «inutile doppione» del giudice ordinario

SENT. CORTE COST. N. 204/2004  
LE (PRINCIPALI) CENSURE PROPOSTE DAI  
GIUDICI A *QUIBUS* (2)

- Violazione dell'art. 25 Cost. sul giudice naturale perché, per tradizione, il giudice «naturale» dei diritti soggettivi è quello ordinario;
- Ulteriore violazione dell'art. 3 in combinato disposto con l'art. 24 Cost., dal momento che i principi ivi previsti troverebbero il loro logico corollario nella regola secondo cui controversie identiche o similari devono essere giudicate dalla medesima giurisdizione o da giurisdizioni strettamente identiche anche nelle regole di composizione;

## CONSIDERATO IN DIRITTO (PUNTO I)

I giudizi - in ciascuno dei quali è adeguatamente motivata la rilevanza della questione - devono essere riuniti in quanto, sia pure in relazione a due norme diverse (artt. 33 e 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, come modificati dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000), in tutti viene sostanzialmente posta la (medesima) questione dei limiti che il legislatore ordinario deve rispettare nel disciplinare, ampliandola, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

## CONSIDERATO IN DIRITTO (PUNTO 3)

L'ambivalenza stessa della premessa, si è rilevato, esclude in radice che possa sostenersi che la Costituzione abbia definitivamente ed immutabilmente cristallizzato la situazione esistente nel 1948 circa il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ma deve anche escludersi che dalla Costituzione non si desumano i confini entro i quali il legislatore ordinario, esercitando il potere discrezionale suo proprio (più volte riconosciutogli da questa Corte), deve contenere i suoi interventi volti a ridistribuire le funzioni giurisdizionali tra i due ordini di giudici.

Si è detto della chiara opzione del Costituente in favore del riconoscimento al giudice amministrativo della piena dignità di giudice: riconoscimento per il quale milita [...] la circostanza che l'art. 24 Cost. assicura agli interessi legittimi - la cui tutela l'art. 103 riserva al giudice amministrativo - le medesime garanzie assicurate ai diritti soggettivi quanto alla possibilità di farli valere davanti al giudice ed alla effettività della tutela che questi deve loro accordare.

## CONSIDERATO IN DIRITTO (PUNTO 3.1)

Si è rilevato che i rimettenti ricordano diffusamente come la giurisdizione esclusiva - fino al 1990 confinata nei ristretti limiti segnati dagli artt. [...] sia stata notevolmente estesa a partire da tale anno contemplando l'impugnazione degli atti delle c.d. autorità amministrative indipendenti, nonché quella degli accordi tra privati e pubblica amministrazione (artt. 11 e 15 della legge n. 241 del 1990) ma tale estensione non appare loro confliggente con alcun parametro costituzionale in quanto, osservano, **pur sempre limitata a specifiche controversie** connotate non già da una generica rilevanza pubblicistica, bensì **dall'intreccio di situazioni soggettive** qualificabili come interessi legittimi e come diritti soggettivi.

## CONSIDERATO IN DIRITTO (PUNTO 3.2)

Le censure che si sono sinteticamente riferite colgono nel segno nella parte in cui denunciano l'adozione, da parte del legislatore ordinario del 1998-2000, di un'idea di giurisdizione esclusiva ancorata alla pura e semplice presenza, in un certo settore dell'ordinamento, di un rilevante pubblico interesse [...].

E' evidente, viceversa, che il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie.

## CONSIDERATO IN DIRITTO (PUNTO 3.2)

Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, **in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità**: con il che, da un lato, è **escluso** che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall'altro lato, è **escluso** che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo [si richiede, al contrario, da parte della p.a., almeno un comportamento riconducibile anche mediamente all'esercizio del potere amministrativo → art. 7, co. I c.p.a.].