

Evoluzione della Giustizia amministrativa nel Regno d'Italia

LUCIANO IANNACI

Compiuta l'unificazione nazionale con la proclamazione del Regno d'Italia il 17 marzo 1861, la classe politica del tempo, con una maggioranza parlamentare liberal-conservatore, detta Destra (storica), si prefisse, fra l'altro, l'unificazione legislativa del diritto del nuovo Stato unitario: nell'anno 1865, infatti, il Governo, autorizzato dal Parlamento, proponeva, per tramite del Ministro Guardasigilli, all'approvazione del Re, che ne decretava l'approvazione e l'esecuzione, i seguenti nuovi testi normativi:

CODICE CIVILE (R.D. 25 giugno 1865, n. 2358);

CODICE DI PROCEDURA CIVILE (R.D. 25 giugno 1865, n. 2366);

CODICE DI PROCEDURA PENALE (R.D. 26 novembre 1865, n. 2598).

L'emanazione dei Codici predetti era stata preceduta di qualche mese dalla promulgazione della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, approntata per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e costituita da sei Allegati, ognuno dei quali comprendeva attività pubbliche fondamentali rientranti nel diritto amministrativo:

l'All. A disciplinava gli Enti Locali;

l'All. B regolava i compiti di conservazione della P.A. in tema di pubblica sicurezza;

l'All. C dettava norme sui compiti di benessere della P.A. in materia di sanità pubblica;

l'All. D conteneva le disposizioni sul Consiglio di Stato;

l'All. E disciplinava il contenzioso amministrativo;

l'All. F, infine, si occupava dei Lavori Pubblici.

Sofferbiamo, ora, la nostra attenzione sull'All. E: l'art. 1 di esso disponeva l'abolizione dei "tribunali speciali investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo", con attribuzione della loro abrogata competenza ai giudici ordinari ed alle autorità amministrative; al riguardo, occorre evidenziare che tale norma costituiva un'inversione di tendenza rispetto alla precedente tradizione prisorgimentale degli Stati italiani preunitari.

Basterà ricordare che il Regno delle Due Sicilie, nel suo ordinamento (Legge 21 marzo 1817), prevedeva l'esistenza della giurisdizione amministrativa, allorché fosse parte del giudizio una "persona pubblica" e la materia del giudizio fosse "oggetto di pubblica amministrazione" (strade, acque e proprietà del demanio pubblico; beni dello Stato e degli Enti Pubblici, contratti della P.A.; opere e lavori pubblici, pubbliche contribuzioni, contenzioso militare, prede marittime, contabilità pubblica, diritti civili, ecc.); al riguardo, pur non potendosi negare la derivazione francese dell'organizzazione del contenzioso amministrativo, introdotto nel Regno di Napoli dai Re, provenienti dalla Francia, Giuseppe BONAPARTE e Gioacchino MURAT, e sostanzialmente confermato dopo la Restaurazione, occorre tuttavia ricordare che nello Stato napoletano già esisteva, sin dal sec. XV, un tribunale amministrativo esercitante la giurisdizione suprema in materia fiscale: la Regia Camera della Sommaria.

Peraltro, anche il Regno sardo-piemontese prevedeva l'esistenza della giurisdizione amministrativa; solo nel Granducato di Toscana era applicato il sistema della giurisdizione unica.

Orbene, negli artt. 2 e 3 della legge in argomento si stabiliva la competenza del giudice ordinario per le cause per contravvenzioni e in caso di questione di un diritto civile o politico, "comunque vi possa essere interessata la Pubblica Amministrazione", mentre per le controversie relative a tutti gli altri affari la risoluzione era attribuita all'autorità amministrativa, che decideva con motivato decreto, previo parere di consigli amministrativi.

A questo punto occorre precisare il significato dei termini usati dal Legislatore del 1865 per indicare l'oggetto della competenza del giudice ordinario e dell'autorità amministrativa: usando la terminologia pienamente in uso attualmente, il diritto civile o politico corrispondeva all'odierno diritto soggettivo (ad es. diritto di proprietà, diritto elettorale, ecc.), che è direttamente garantito dall'ordinamento, mentre gli altri affari s'identificavano con le posizioni soggettive definite oggi interessi legittimi, che sono tutelati solo se l'interesse del singolo converge con l'interesse pubblico.

A tale determinazione legislativa, però, il Parlamento non pervenne con voto unanime, in quanto vari parlamentari, fra i quali Francesco CRISPI e Filippo CORDOVA, entrambi siciliani, avevano espresso la loro netta contrarietà all'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo, con la motivazione che non si poteva lasciare la decisione, sulla legalità dell'atto amministrativo impugnato, all'autorità amministrativa, sia pure gerarchicamente superiore, ai fini della tutela dell'interesse legittimo.

Il CRISPI, in particolare, benché antiborbonico ed ex garibaldino, da giurista di solida cultura qual era e scevro di pregiudizi ideologici, sapeva che i giudici amministrativi avevano dato, nel Regno delle Due Sicilie, prova di buon funzionamento, ed erano stati introdotti, sia pure molto dopo, nello stesso Regno sardo-piemontese, per cui fu il più strenuo difensore dell'opportunità di conservare e perfezionare le giurisdizioni dei tribunali amministrativi; ma in Parlamento prevalsero le prevenzioni ed i pregiudizi contro l'ordinamento del

Reame siculo-napoletano, alimentati purtroppo anche da alcuni deputati del Sud (ad. es., Nicola NISCO), per cui alla fine prevalse la scelta della giurisdizione unica, già vigente, invero, nel solo Granducato di Toscana ed in vigore a quel tempo, nel contesto europeo continentale, nel Regno belga; al riguardo appare opportuno evidenziare che il presentatore del progetto di legge abolitiva del contenzioso giurisdizionale amministrativo (centrale e periferico) fu, non so se casualmente, un ex suddito dell'estinto Granducato di Toscana, il fiorentino Ubaldino PERUZZI.

Durante la discussione parlamentare CRISPI presentò un ordine del giorno (o.d.g.) col quale chiedeva esplicitamente l'istituzione di Tribunali Amministrativi, ma la proposta fu respinta; chiese anche che, nelle materie lasciate all'autorità amministrativa in sede contenziosa, fossero almeno assicurate la pubblicità dei giudizi ed ogni altra opportuna difesa; il Legislatore si limitò a stabilire, per quei procedimenti, l'ammissione di deduzioni ed osservazioni scritte dalle parti interessate (art.3).

Questo monismo giurisdizionale, invero non assoluto, perché l'art. 12 della legge in parola esplicitamente salvava dall'abrogazione la giurisdizione (centrale) della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità, pensioni, ecc., durò circa 24 anni, ma sin dall'inizio suscitò le perplessità della Dottrina, degli operatori del diritto e di parlamentari sia di Destra che di Sinistra, perché la situazione che si era creata lasciava il cittadino privo di un giudice terzo al quale potersi rivolgere, nel caso in cui fosse stato leso dalla Pubblica Amministrazione un suo interesse legittimo: è rimasto famoso il discorso pronunciato a Bergamo il 7 maggio 1880 da Silvio SPAVENTA, abruzzese, politico della Destra, sul modo di garantire a tutti i cittadini, qualunque fosse il partito al potere, la giustizia nella Pubblica Amministrazione.

Fra gli esponenti politici favorevoli al dualismo della giurisdizione continuava ad esserci Francesco CRISPI per coerenza dottrinale e politica, il quale già nel 1873 aveva presentato un disegno di legge, che però non fu discusso dalle Camere; altri progetti furono presentati da Giovanni NICOTERA nel 1877 e dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri Agostino DEPRETIS più volte (1880, 1884 e 1886), ma senza esito favorevole.

Ma CRISPI non demorse sull'argomento; infatti, divenuto per la prima volta il 29 luglio 1887 Presidente del Consiglio dei Ministri, sottoscrisse e/o caldeggiò una nutrita serie di disegni e/o proposte di legge concernenti il funzionamento della Pubblica Amministrazione (Enti Locali, Sanità Pubblica, ecc.), sottoposti all'approvazione del Parlamento, tra i quali il disegno di legge di istituzione di un organo indipendente ed imparziale, estraneo all'amministrazione attiva, competente a ricevere i ricorsi avverso atti amministrativi, per presunti vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere con le garanzie del contraddittorio, per la tutela degli interessi legittimi.

Fu quindi finalmente approvata e promulgata, durante il II Governo CRISPI (9 marzo 1889 – 6 febbraio 1891), la Legge 31 marzo 1889, n. 5992 – Modifiche alla legge sul Consiglio di Stato (passata alla storia giuridica come Legge

CRISPI), con la quale fu creata la IV Sezione del Consiglio di Stato, nella sostanza vera e propria giurisdizione amministrativa generale, successivamente anche formalmente riconosciuta come tale (sentenza 21 marzo 1893 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma; Legge 7 marzo 1907, n.62), per l'adeguata tutela delle posizioni soggettive non assurgenti a diritti soggettivi, e cioè degli interessi legittimi.

Primo Presidente della IV Sezione fu nominato lo SPAVENTA, su proposta di CRISPI, il quale, benché suo antico avversario politico, gli volle riconoscere il merito di aver efficacemente contribuito, con il discorso di Bergamo, alla nascita della nuova istituzione.

CRISPI, inoltre, dopo essere stato determinante, anche grazie all'alta carica politica rivestita, per l'istituzione di un organo centrale per la Giustizia Amministrativa a competenza generale, si preoccupò di creare, dopo poco un anno, anche organi periferici di giurisdizione amministrativa: infatti, sempre durante il suo II Governo, furono devolute alle Giunte Provinciali Amministrative, sedenti presso le Prefetture, già precedentemente istituite quali organi di controllo successivo sugli atti degli Enti Locali, anche competenze giurisdizionali di giudice di primo grado sui ricorsi avverso determinati provvedimenti degli Enti locali; avverso le decisioni della G.P.A. in sede giurisdizionale era ammesso il ricorso in appello alla IV Sezione del Consiglio di Stato (Legge 1° maggio 1890, n. 6837).

In conclusione, si può affermare che lo sviluppo della giustizia amministrativa giurisdizionale nel nostro Paese è merito soprattutto di Francesco CRISPI, la cui costante preoccupazione di veder tutelato il cittadino nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, in caso di lesione di un interesse legittimo, gli conferisce a pieno titolo l'attributo non di semplice politico, ma di statista.

Bibliografia essenziale

- G. PALADINO, *CRISPI, Francesco* in *Enciclopedia Italiana* (Treccani), Roma 1931, 11, pp. 922-924.
- B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1967, pp. 157 sgg.
- D. MACK SMITH, *Storia d'Italia 1861-1969*, Bari 1973, 1, p. 219.
- D. LEBANO, *Diritto Amministrativo*, Napoli 1911, pp. 34 sgg.
- G. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Milano 1958, 2, pp. 30-31.
- C. SCHWARZENBERG, *La formazione del Regno d'Italia L'unità amministrativa e legislativa*, Milano 1975, pp. 62 sgg.
- P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Milano 1976, pp. 9-13.
- G. LANDI, *Istituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Milano 1977, 2, pp. 955 sgg.
- S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983, p. 30.
- A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli 1984, 2, pp. 1138 sgg.
- C. TALICE, *La Giustizia Amministrativa*, Roma 1986, pp. 15-23.
- * La bibliografia specifica su Francesco CRISPI è vasta; da ultimo si veda l'ampio e documentato saggio di Michele GRAZIOSETTO, *Francesco Crispi - La religione della Patria nella stagione del Trasformismo*, Soveria Mannelli (CZ) 2011.