

STELIO MANGIAMELI

“Giusto procedimento” e “giusto processo”. Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto.

1. La questione di fondo che prospettano le nozioni di “giusto procedimento” e “giusto processo” attiene alla relazione tra Diritto costituzionale e Diritto amministrativo, che nella fase più recente della giurisprudenza amministrativa appare chiaramente problematica e in grado di mettere in discussione alcuni insegnamenti della dottrina italiana, la quale nel corso del tempo trascorso dall’adozione della Carta aveva messo in luce il peso che avrebbero dovuto avere i diritti costituzionali per l’amministrazione.

In questa logica occorre ricordare, innanzi tutto, come le nozioni di “giusto procedimento” e di “giusto processo” non appartengano alla tradizione giuridica italiana, ma a quella anglosassone e, in particolare, la prima costituzione in senso moderno che adopera esattamente l’espressione “giusto processo” è quella americana, allorché al V emendamento afferma che “nessuno potrà essere sottoposto due volte, per un medesimo reato, a un procedimento che comprometta la sua vita o la sua integrità fisica; né potrà essere obbligato, in qualsiasi causa penale, a deporre contro se medesimo, né potrà essere privato della vita, della libertà o dei beni, *senza un giusto processo*; e nessuna proprietà privata potrà essere destinata a uso pubblico, senza equo indennizzo” ⁽¹⁾.

Nella tradizione europea continentale il concetto si lega all’affermazione dello Stato di diritto. Infatti, secondo una autorevole dottrina (C. Schmitt) l’essenza di questo risiederebbe nel riconoscimento (costituzionale) dei diritti fondamentali e nella tutela giurisdizionale di questi nei confronti dello Stato: in primo luogo, secondo la concezione del costituzionalismo ottocentesco, perciò nei confronti della pubblica amministrazione (e cioè si richiede l’esistenza di una giustizia amministrativa) e, successivamente, già dopo la fine della prima guerra mondiale, anche nei confronti del legislatore medesimo (con l’istituzione delle Corti costituzionali).

Anche in questo contesto si nota che esiste una originaria estraneità di principio della tradizione italiana alla concezione dello Stato di diritto che come vedremo alla fine determina in modo sensibile anche i comportamenti attuali del nostro giudice amministrativo, in particolare del Consiglio di Stato, e della stessa Corte costituzionale.

Lo Stato di diritto presuppone un effettivo rispetto dei diritti dei cittadini da parte del potere pubblico: qualora l’esercizio di questo determina delle limitazioni dei diritti, questi limiti conoscono nel diritto positivo e, in particolare nella Costituzione, dei precisi “controlimiti”, il procedimento amministrativo e il processo amministrativo sono entrambi rivolti ad assicurare che questi *controlimiti* non vengano superati; ecco

¹ “Nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without *due process of law*; nor shall private property be taken for public use, without just compensation” [1793] (nostri i corsivi); anche il XIV emendamento del 1868 riprende il principio del *due process of law* nell’ambito del riconoscimento della cittadinanza americana unitaria dopo la guerra civile: “tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro sovranità sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato porrà in essere o darà esecuzione a leggi che disconoscano i privilegi o le immunità di cui godono i cittadini degli Stati Uniti in quanto tali; e nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà o delle sue proprietà, senza *due process of law*, né rifiuterà ad alcuno, nell’ambito della sua sovranità, la *equal protection of the laws*”.

perché si definiscono entrambi come “giusti” (giusto procedimento e giusto processo) ⁽²⁾.

Ciò spiega il motivo per cui la forma dello Stato di diritto, che nella variante inglese è espressa dalla “rule of law”, non può dirsi pienamente accolta negli ordinamenti che si sono formati, come la Francia (cui l’Italia storicamente è particolarmente tributaria dal punto di vista dell’influenza giuridica, in particolare, per il diritto amministrativo) attorno al mito della legge espressione della volontà generale, tradotta nell’agire dello Stato nella salvaguardia dell’interesse generale.

Il principio della preminenza dell’interesse generale è pienamente compatibile con la supremazia della legge, anche come atto di un parlamento democraticamente eletto, ma è propria di una forma di stato diversa dallo Stato di diritto; ed esattamente essa corrisponde ad una puntuale evoluzione costituzionale dello Stato, che si suole definire come “legale” o “di polizia”. La questione che rileva ai fini del passaggio da questa forma di stato allo Stato di diritto è la posizione dei diritti fondamentali, nel primo caso considerati quali diritti oggettivi, tutelati in via riflessa dall’ordinamento, nel secondo caso assurti al rango di diritti soggettivi. Le tesi che hanno in origine con chiarezza espresso questa differenza di impostazione sono quella di von Gerber, cui si deve l’elaborazione dei *Reflexrechte*, dai quali deriva anche la figura dell’“interesse legittimo”, e di Jellinek, con la teoria dei *Diritti pubblici subiettivi*, che un seguito di interesse hanno avuto anche nell’elaborazione italiana di Orlando e di Romano.

Si precisa che le due tesi hanno presentato una diffusione considerevole dovuta all’omogeneità della cultura europea e al ruolo della borghesia dei diversi stati europei nel volgere dell’ottocento e sino alla prima guerra mondiale. Successivamente la questione dell’affermazione dello Stato di diritto tende a divaricarsi sensibilmente e le diverse preminenze culturali risentono delle vicende nazionali molto più di quanto non si pensi: cultura francese e cultura tedesca si distinguono sensibilmente, così come la reazione italiana al fascismo è diversa da quella tedesca al nazismo; lo stesso processo di democratizzazione degli Stati e la loro connotazione sociale accentuano, anziché diminuire, le differenziazioni.

Solo nel recente passato, per effetto del processo di integrazione europea, si è messa in moto una controtendenza che punterebbe a conformare gli Stati membri dell’Unione su determinati principi di struttura, tra i quali spicca il principio dello Stato di diritto e quello di libertà (“L’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri” – Art. 6.1 TUE).

È peraltro merito della Corte di giustizia e soprattutto della Corte europea dei diritti dell’uomo se il modello dello Stato di diritto sta progressivamente affermandosi nel contesto europeo, superando le impostazioni legate allo Stato di polizia.

2. Quanto sin qui detto per introdurre il tema va rapportato all’ordinamento italiano, rispetto al quale va posto in evidenza come nella tradizione legislativa siano stati presenti elementi propri dello Stato di diritto, sia pure in un contesto di arretratezza culturale e politica dovuti al tardo processo di unificazione, alla debolezza della borghesia nazionale e alla mancanza di una identità nazionale forte.

² Lo Stato di diritto presuppone il rispetto del principio della divisione dei poteri e nell’accezione più evoluta l’ancoraggio della legislazione alla Costituzione, l’applicazione rigorosa del principio di legalità, la certezza del diritto, la proporzionalità della misura (scopo perseguito – idoneità – necessità – proporzionalità) e le garanzie di organizzazione e di procedimento.

Non può tacersi, infatti, che lo Stato Italiano, nonostante i tentativi di piemontesizzazione della burocrazia, nasce come stato amministrativamente debole.

A prescindere dallo Statuto Albertino, la cui formulazione va oltre la tradizione costituzionale francese, prevedendo – sia pure in maniera ridotta – una serie di diritti, la prima esplicitazione del principio del giusto procedimento si rinviene all'art. 3, della Legge Abolitrice del Contenzioso (20 marzo 1865, n. 2248, All. E) che, con una portata che è stata considerata di carattere generale nell'ordinamento giuridico, afferma: «Gli affari non compresi nell'articolo precedente (quelli devoluti alla cognizione del giudice ordinario) saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei consigli amministrativi che per diversi casi siano dalla legge stabiliti. Contro tali decreti, che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative».

La disposizione sancisce, per i ricorsi amministrativi, che la fattispecie procedimentale deve essere strutturata in modo che gli organi amministrativi possano imporre limitazioni a coloro che sono coinvolti nell'azione amministrativa solo dopo aver messo gli stessi in condizione di esporre le proprie ragioni, a tutela dei propri particolari diritti.

A parte questa regola l'intero ordinamento si sarebbe evoluto in un senso del tutto diverso; l'amministrazione dello Stato italiano si andava formando attorno ad una legislazione dei compiti, per lo più sottratti agli enti locali, secondo l'egida degli interessi (pubblici) nazionali e di lì a poco, con l'avvento del fascismo, questa impostazione sarebbe diventata una vera e propria ideologia.

Vero è che ancora in epoca statutaria venivano istituite la IV Sezione (1889) e la V Sezione (1907) del Consiglio di Stato, ma la scelta di attribuire il potere di annullamento degli atti amministrativi a tali consensi – inseriti organicamente nell'organo di consultazione del Governo – non fu percepita come la subordinazione del potere pubblico al controllo di un giudice, bensì ad un organo la cui alta preparazione era in condizione di assicurare meglio il controllo della stessa amministrazione; di qui anche tante incertezze sulla natura giurisdizionale delle sezioni.

La stessa Costituzione repubblicana, la quale ha indubbi meriti nella rottura dello schema dello stato di polizia, incentrato sull'interesse pubblico, non fosse altro per il ricco catalogo di diritti che contempla, sembra accogliere nel suo seno questa ambivalenza che ha caratterizzato il Consiglio di Stato, con la doppia previsione di organo di consulenza e di giudice speciale dell'amministrazione (art. 100, comma 1, “Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione”).

Certamente, ulteriori garanzie nei confronti della pubblica amministrazione sono affermate nel testo costituzionale, come il principio che “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi” (art. 24, comma 1) cui fa riferimento anche l'art. 113, comma 1, (“Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”) e quello che non ammette che “tale tutela giurisdizionale” possa “essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”.

Ma queste disposizioni non sono in linea di discontinuità con il passato, anzi sembrano legittimarle sul piano costituzionale, in quanto sono ispirate in modo indiscriminato all'esperienza vissuta dall'ordinamento, accolta “in funzione di un più

sensibile apprezzamento dell'interesse pubblico e di una maggiore contiguità e connessione con la volontà del legislatore" (Verde, in *D. Proc. Amm.*, 2003, 345).

La conseguenza è che nella versione originale della Costituzione manca una chiara affermazione dello Stato di diritto e dei principi del giusto procedimento e del giusto processo. Tant'è che ancora nel 1954 Enrico Guicciardi, nella sua opera *La giustizia amministrativa* (69) descrive il sistema di giustizia amministrativa in questi termini: ... sempre dal punto di vista strettamente giuridico è il cittadino che serve al giudizio amministrativo, che senza la sua iniziativa non potrebbe instaurarsi e svolgersi, mentre il giudizio amministrativo non serve al cittadino. (...) L'ordinamento giuridico riconosce l'utilità per l'interesse pubblico di questo strumento rivelatore dell'invalidità degli atti amministrativi e se ne giova consentendogli la proposizione del ricorso, e compensandolo con il vantaggio di fatto che potrà derivargli dalla decisione, senza per questo intaccare minimamente il principio, che il giudice amministrativo dovrà soltanto accertare se realmente l'atto impugnato è contrario all'interesse pubblico, senza prendere affatto in considerazione l'interesse individuale del ricorrente".

3. In quel contesto, in cui la questione giusto procedimento e giusto processo rimane adombrata nelle elaborazioni della dottrina del diritto amministrativo più acuta (si pensi alla teoria del procedimento di Sandulli e a quella di Benvenuti), si segnala che la Corte costituzionale usa per la prima volta la dizione "giusto procedimento" nella sentenza 23 febbraio 1962, n. 13. Tuttavia, in tale occasione, collega la vincolatività di tale principio solo al legislatore regionale e afferma che il principio stesso non assume rango costituzionale.

Non può non ricordarsi l'acuta nota alla sentenza di Vezio Crisafulli, con la quale, riprendendo la distinzione tra "generale disporre" della legge e "concreto provvedere" dell'amministrazione, espressa alcuni anni prima da Carlo Esposito, si cercava di attribuire al principio del giusto procedimento un carattere costituzionale. Successivamente, comunque, il tema è stato completamente negletto dalla Corte costituzionale e dal giudice amministrativo.

Bisognerà aspettare la legge n. 241 del 1990 e la revisione costituzionale del 1999 dell'art. 111 Cost., per potere parlare di giusto procedimento e di giusto processo.

Con la legge n. 241 del 7 agosto 1990, viene introdotta nel nostro ordinamento una normativa di carattere generale che impone di conformare l'azione pubblica ad alcuni canoni. Il procedimento diviene 'luogo' e strumento del contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti nell'agire dell'amministrazione, la sede ideale per la mediazione tra principio autoritativo e principio democratico, tra fine di garanzia e fini di buon andamento e di efficienza.

Attraverso la l. n. 241 del 1990 il principio del giusto procedimento informa di sé tutta l'attività della P.A., manifestandosi nel diritto di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, a garanzia della correttezza del procedimento e del rispetto delle forme dello stesso, anche se – come in altra sede è stato osservato (v. S. Mangiameli, *Indennizzo, "serio ristoro" e Costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1983) – la partecipazione non può andare a detrimento della garanzia (sostanziale) del diritto, che, altrimenti, rappresenterebbe una forma di partecipazione "debole" o, come altri ha detto, "disarmata".

Il Consiglio di Stato aveva inizialmente negato al giusto procedimento addirittura il rango di principio generale dell'ordinamento, ritenendo che il contraddittorio potesse

e dovesse essere garantito soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge (C.d.S., sez. VI, 10 agosto 1988, n. 976).

La giurisprudenza amministrativa, reputando che il riconoscimento generalizzato del diritto di partecipare al procedimento avrebbe comportato un rallentamento dello stesso, con conseguente pregiudizio dell'efficienza dell'azione amministrativa, escludeva che il contraddittorio con gli interessati dovesse sempre e comunque precedere l'emanazione del provvedimento finale (v., ad es., TAR Marche, 3 gennaio 1978, n. 3).

Il Consiglio di Stato (sent., sez. V, 14 luglio 1981, n. 422) riteneva altresì che, nonostante la tendenza legislativa fosse nel senso di un ampliamento della partecipazione degli interessati al procedimento, non potesse ravvisarsi violazione all'art. 97 Cost. ogniqualvolta la legge non avesse garantito il diritto alla partecipazione (l'Adunanza Plenaria, n. 6 del 18 giugno 1986, ha ritenuto legittima l'approvazione di un progetto di opera pubblica non preceduta dalle formalità garantistiche della pubblicazione).

La Corte Costituzionale, con le successive sentenze n. 234 del 25 ottobre 1985 e n. 151 del 27 giugno 1986, ha precisato che il principio del giusto procedimento non è desumibile dal principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. e nella sentenza 31 maggio 1995, n. 210, ha affermato che "il principio del giusto procedimento, pur non potendo definirsi un principio assistito da garanzia giurisdizionale e costituzionale, costituisce tuttavia un criterio di orientamento per il legislatore e per l'interprete, con la conseguenza che il coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso l'attivazione di una fase preliminare di informazione e partecipazione, ai sensi dell'art. 7, L. 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta un momento indefettibile dei procedimenti".

Pertanto, la Corte Costituzionale, nonostante l'approccio iniziale, in base al quale il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. inerisce ai soli procedimenti giurisdizionali e non sia estensibile al giusto procedimento amministrativo (neppure se di carattere contenzioso), ha riconosciuto che il principio del giusto procedimento – a parte la questione se esso abbia natura costituzionale – è strettamente collegato alla tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri.

Viene così ammessa l'estensione della giusta procedura, *sub specie* di diritto al contraddittorio, ai procedimenti amministrativi di carattere contenzioso, e si valorizza l'esigenza di garantire un nucleo essenziale di valori inerenti ai diritti inviolabili della persona.

Se si pone l'accento sugli artt. 24 e 113 Cost., dunque sulla necessità di estrinsecazione delle valutazioni discrezionali dell'amministrazione al fine di consentire l'effettività della tutela garantita dall'ordinamento costituzionale, il procedimento diviene un aspetto essenziale di una complessiva garanzia costituzionale del cittadino di fronte ad interventi pubblici che incidano sulle sue posizioni soggettive. Una tale garanzia ricomprende, non solo la tutela di carattere giurisdizionale, ma anche la tutela del profilo partecipativo al procedimento (contraddittorio), dell'obbligo di motivazione del provvedimento, della conclusione entro termini certi, della conoscenza degli atti della pubblica amministrazione, della responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici, ecc. .

Sintomatico di questa tendenza alla "procedimentalizzazione" della funzione amministrativa è l'art. 10bis, laddove prevede, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, la comunicazione tempestiva agli istanti dei motivi che ostano all'accoglimento della domanda, in pratica codificando espressamente il principio partecipativo ed il diritto di difesa tra le garanzie del procedimento amministrativo.

Il principio del giusto procedimento diviene quindi parametro di legittimità costituzionale anche delle leggi statali, nonché elemento di immediata precettività per l'amministrazione e dovrebbe avere anche un carattere giustiziabile.

La legge n. 241 del 1990 ha esteso il principio del giusto procedimento alla generalità dei procedimenti amministrativi.

In pratica, con l'introduzione dell'obbligatorietà del contraddittorio, si assiste ad una "processualizzazione" del procedimento amministrativo (nel senso originario di Benvenuti) e questo costituisce il primo nucleo operativo del principio del "giusto procedimento". Ossia, il principio dell'intervento dei privati viene a collegarsi a quello dell'imparzialità e della buona amministrazione previsti espressamente dall'art. 97 Cost. (v.: TAR Sicilia, Sez. Catania, 31 gennaio 1994, n. 67).

Il Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 settembre 1999, n. 14, affermerà che "La democraticità delle decisioni amministrative e l'accessibilità dei documenti amministrativi consentono di valutare l'adeguatezza dell'istruttoria anche in relazione al se e in che misura i destinatari siano stati messi in condizione di contraddire".

L'avviso di avvio del procedimento previsto dall'art. 7 della legge n. 241/1990 diviene contenuto del principio del giusto procedimento amministrativo.

Nella successiva L. n. 205 del 2000, modificativa della legge sul procedimento amministrativo, si rinvengono numerosi aspetti ed istituti volti ad assicurare il giusto processo ed hanno attenuato il principio di autoritatività inteso nel senso tradizionale (tra questi: l'obbligo di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro un termine prestabilito; il dovere di non aggravamento del procedimento; l'obbligo di motivazione; la facoltà di intervento per qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati e per i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati; i diritti dei partecipanti al procedimento di prendere visione degli atti dello stesso e di presentare memorie scritte e documenti; la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza).

Infine, le recenti leggi nn. 15 e 80 del 2005 hanno rivisitato molti degli istituti pertinenti alle vicende degli atti amministrativi; basti pensare a tutti gli articoli aggiunti all'art. 21.

A fronte di questa scrupolosa legislazione sul procedimento, che avrebbe allineato il nostro ordinamento, a quelli europei che tradizionalmente tengono fermo il principio dello Stato di diritto, il giudice amministrativo ha mantenuto una giurisprudenza da foro speciale dell'amministrazione, attenuando la portata delle norme della legge n. 241, in modo da assicurare una posizione di non parità tra l'amministrazione e il privato: l'obbligo di motivazione è stato attenuato sensibilmente; i tempi di produzione del provvedimento dipendono dal grado di efficienza della P.A. e l'inefficienza in una certa misura non può essere punita; la partecipazione non implica una posizione paritaria, ecc.

Anche la parte della legge che prevede le vicende degli atti amministrativi (nullità, revoca, sanatoria, ecc.) viene applicata senza un rigoroso rispetto del dato testuale, ma valutando di volta in volta il dato fattuale di fronte all'interesse pubblico sottostante, con la soccombenza della situazione soggettiva fatta valere dall'interessato. Non di interpretazione della legge si può parlare, ma di un libero apprezzamento del comportamento dell'amministrazione di cui il giudice amministrativo si sente di potere esprimere, al di là della legge, se l'interesse pubblico è soddisfatto o meno.

Singolari sono alcune linee giurisprudenziali in materia di appalti, per la quale le necessità di efficienza portano di fatto a svalutare la *par condicio* dei concorrenti, a discapito del ricorrente e a favore del controinteressato, che in genere ha concorso con l'amministrazione al compimento dell'atto.

Colpisce anche l'uso che il giudice amministrativo fa della vetusta categoria della "discrezionalità tecnica". Il controllo di questa, come noto, viene ricompreso entro tre elementi: a) la mancanza di motivazione; b) la sussistenza degli errori di fatto; c) l'esercizio manifestamente illogico della discrezionalità tecnica.

A prescindere dalla validità sia della categoria, che dei canoni sviluppati dalla giurisprudenza per il suo sindacato, risulta evidente che l'espressione "discrezionalità tecnica" non costituisce un limite quando il giudice amministrativo vuole entrare nella questione sottoposta al suo esame, mentre in tutti gli altri casi viene applicata come un canone che esonera dall'obbligo della motivazione.

4. Come si evince agevolmente il trattamento del giusto procedimento da parte del giudice amministrativo nei modi indicati conduce, per definizione, a un *ingiusto* processo.

D'altro canto, non può negarsi la sussistenza di un nesso tra "giusto processo" e "giusto procedimento".

Nella stessa relazione tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale, vi è un sostrato "processuale" comune; il procedimento amministrativo ha, di fatto, cadenze processuali e le regole della "giustizia" nel procedimento sono state elaborate tenendo presente le sfere giuridiche soggettive nell'applicazione dell'agire amministrativo.

Partendo dal contenuto precettivo dell'art. 111 Cost., si mette alla prova l'effettiva idoneità delle forme tipiche del "processo" a rappresentare anche i paradigmi del "procedimento" amministrativo.

Il principio del "giusto processo" esprime il valore della "giustizia" che, ex art. 111, comma 1, Cost. deve connotare il modello costituzionale (generale ed astratto) della giurisdizione e dunque i singoli procedimenti giurisdizionali ("La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge").

Il processo può considerarsi "giusto" se vi sia una regolamentazione che realizzi pienamente le condizioni previste nel 2° comma, ossia che qualsiasi processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale, con le garanzie legali di ragionevole durata.

Il processo amministrativo non corrisponde a nessuna di queste condizioni: il contraddittorio è formale; la condizione di parità con l'amministrazione è presunta, ma non reale; il giudice non è terzo, ma si sente investito dello stesso compito dell'amministrazione di realizzare, a discapito della legalità, l'interesse pubblico; i processi amministrativi non hanno per definizione una durata ragionevole e la fase cautelare assume un carattere sostanziale e unico in termini di tutela.

Nel caso della pubblica amministrazione, già si dovrebbe realizzare una sorta di "processualizzazione" della funzione amministrativa, e con essa la realizzazione della giusto procedimento attraverso gli elementi considerati (metodo del contraddittorio, obbligo di motivazione del provvedimento, conclusione entro termini certi, conoscenza degli atti della pubblica amministrazione, responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici).

Il processo, poi, altro non è che un procedimento, una sequenza di atti, in cui le posizioni giuridiche soggettive interconnesse partecipano, nel rispetto del contraddittorio, per l'applicazione in via giurisdizionale delle norme anche a coloro nella cui sfera giuridica la sentenza è destinata a svolgere effetti.

L'ancoraggio del processo amministrativo all'art. 111 Cost. dovrebbe consentire, per un verso, di rivedere l'organizzazione del giudice amministrativo e, per l'altro, di strutturare diversamente lo stesso processo, superando la concezione e la *sensazione* secondo cui il processo amministrativo, a differenza del processo ordinario, non abbia l'obiettivo di tutelare i diritti delle parti (risulta così negletto l'insegnamento di Nigro sulla figura dell'interesse legittimo nell'ordinamento costituzionale italiano).

L'art. 111 Cost. costituisce canone obiettivo di esercizio della funzione giurisdizionale e va posto in collegamento con le situazioni giuridiche soggettive contemplate dalla stessa Costituzione. Solo in tale ottica, si potrebbe affermare che la copertura costituzionale dei diritti fondamentali corrisponda ad una forma di Stato di diritto, per la quale la questione della legalità è parametro della realizzazione dell'interesse pubblico (come peraltro aveva messo in evidenza Cannata-Bartoli), e non viceversa.

In realtà, configurando il giusto processo come paradigma di esercizio della giurisdizione nei confronti della funzione amministrativa, non si può prescindere dalle situazioni giuridiche soggettive coinvolte, e si finisce per modificare l'essenza dell'amministrazione dello Stato di polizia.

Non è che l'interesse pubblico non esista più, ma semplicemente che la legalità dell'azione amministrativa e dei risultati di questa non possono prescindere dalla tutela dei diritti costituzionali.

5. Occorre effettuare un ulteriore passo in avanti. La questione attiene alla relazione che sinora il giudice amministrativo (ma anche la Corte costituzionale) ha visto tra diritto costituzionale e diritto amministrativo.

Il processo amministrativo nasce come giudizio sull'atto. In tale sistema, il giudice amministrativo esercita un controllo estrinseco sull'esercizio del potere, perché il soddisfacimento dell'interesse pubblico e quello di fatto del privato è rimesso all'esercizio del potere stesso da parte della P.A..

Nel tempo, si è avuta una sostanziale evoluzione delle tecniche di tutela del privato (basti pensare, oltre a quella classica di tipo demolitorio, a quella risarcitoria, alla tutela di fronte al silenzio dell'amministrazione, a quella conseguente al diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'oggetto del giudizio amministrativo non è più esclusivamente l'atto amministrativo, ma deve estendersi al rapporto e dunque al rispetto non solo della correttezza formale, ma anche e soprattutto alla concreta capacità dell'attività dei pubblici poteri di realizzare con efficienza, trasparenza ed economicità fini di pubblica utilità.

Ma che cosa sono questi fini pubblici nella realtà costituzionale del presente: sono gli interessi pubblici che fanno capo allo Stato? Oppure, sono la creazione delle condizioni concrete che consentono ai cittadini di esercitare i diritti e le libertà, nell'ambito di una convivenza sicura e pacifica?

Chi enfatizza la soddisfazione degli interessi pubblici ipostatizzandoli nell'azione della pubblica amministrazione finisce con l'attribuire al diritto costituzionale un ruolo servente, di semplice predeterminazione dell'organizzazione e delle regole di

funzionamento, all'interno della quale si dispiega – e questo sarebbe l'oggetto del diritto amministrativo – la libera azione dell'amministrazione. In questo quadro P.A. e giudice amministrativo costruiscono una loro corrispondenza nella quale la posizione del cittadino appare un problema; così il diritto amministrativo si degiuridifica e tende a trasformarsi in Scienza dell'amministrazione, in tecnica del comportamento delle amministrazioni; in questo modo non si esce dalla tradizione, sia pure ammodernata, dello Stato di polizia.

Viceversa, chi ritiene che il diritto della Costituzione imponga il rispetto e la salvaguardia dei diritti fondamentali, vede nei fini pubblici i compiti giuridici connessi alla realizzazione dei diritti e pone il diritto amministrativo come scienza giuridica pratica che ha il compito di concretizzare i diritti costituzionali.

In tale ottica, il principio del “giusto procedimento” rappresenta il fulcro della garanzia dell'effettività dei diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

È chiaro, poi, che le due impostazioni presuppongono e realizzano anche due diversi tipi di giustizia amministrativa e che il “giusto processo”, come modo effettivo di porsi della tutela giurisdizionale nei confronti del pubblico potere, qualora questo possa comportare una limitazione delle sfere giuridiche soggettive dei cittadini, ha il compito di assistere questi nel far valere i controlimiti costituzionali nei confronti della pubblica amministrazione.

Se “giusto” è il processo che si adegua alla tutela dei diritti e degli interessi, “giusto” è il procedimento che assicura la corretta realizzazione dei fini pubblici sottesi ai diritti, attraverso l'attenta acquisizione, valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti dalla fattispecie, allora potremo dire di essere entrati finalmente nella forma dello Stato di diritto.

Considerazioni bibliografiche sul tema.

1. Sulle diverse modalità di relazione tra le nozioni di “procedimento” e di “processo” – ovvero: di separazione, di alternatività e di integrazione – v. M. Nigro, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. proc. civ.*, 1980, 252 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1435 ss.; sul punto ora anche L. Buffoni, *Il rango costituzionale del “giusto procedimento” e l'archetipo del “processo”*, in *Quad. cost.*, 2009, 277 ss.

Sulle origini del “*due process of law*”, così come accolto dalla Magna Charta Libertatum del 1215 è d'obbligo il riferimento a quanto E. Coke scrisse nel suo *Institutes of the Laws of England* del 1628; cfr. anche C.H. McIlwain, *Due Process of Law in Magna Charta*, in *Columbia Law Rev.*, 1914, 27 ss.; sulla coincidenza della nozione di “*due process of law*” con quella di “*law of the land*” v. U.S. Supreme Court, *Walker v. Sauvinet*, 92 U.S. 90 (1875); *Hurtado v. California*, 110 U.S. 516 (1884); per un profilo storico del “*due process of law*” nell'esperienza statunitense v. John V. Orth, *Due Process of Law. A Brief History*, Lawrence KS, 2003; nella dottrina più risalente v. L.P. McGehee, *Due Process of Law under the Federal Constitution*, New York, 1906.

Un tratto fondamentale della concezione del *rule of law* inglese è, com'è noto, quello del riconoscimento della centralità del diritto giudiziale. La secolare tradizione del *common law*, infatti, si caratterizzava per l'esistenza di un sistema di azioni giudiziali a garanzia dei diritti dei cittadini. Dopo la *Gloriosa Rivoluzione* del 1688, la dottrina dei *Whigs* importò una rielaborazione delle caratteristiche del *common law*, che, attraverso il riconoscimento della sovranità del Parlamento, cessò di essere mero strumento di ricomposizione dei rapporti tra cittadini e si elevò a fulcro dell'intero sistema costituzionale; in ragione di ciò, “si passò dall'esaltazione dell'eguaglianza degli inglesi di fronte al diritto a quella del diritto come custode delle libertà nazionali” (E. Santoro, *Rule of law e “libertà degli inglesi”. L'interpretazione di Albert Venn Dicey*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa e D. Zolo, III ed., Milano, 2006, 173 ss., 175); l'interazione tra precedente

giudiziario e ruolo del Parlamento sovrano comportò che, a partire da quella data, il *rule of law* venisse inteso quale principio idoneo a limitare non già il potere dello Stato complessivamente considerato, ma quello del governo strettamente inteso. Per questa interpretazione v. A. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), 10th ed., London-Melbourne-Toronto-New York, 1967, 183 ss.; in Francia e in Germania il principio dello Stato di diritto avrebbe, invece, assunto ben altri caratteri. Sebbene la tradizione costituzionale di entrambi i Paesi fosse assolutamente distante da quella inglese, deve però sottolinearsi come ciascuna di esse sviluppò tratti del tutto peculiari. R. Carré de Malberg, *La legge espressione della volontà generale* (1931), trad. it., Milano, 2008, ha posto in luce come, diversamente dal *Rechtsstaat* tedesco, l'*Etat de droit* francese ruotasse intorno all'idea del primato del Parlamento e della superiorità della legge sulle altre fonti del diritto. Questa concezione, che si ricollegava ai principi della Rivoluzione francese e, segnatamente, a quello democratico, informava anche la Costituzione del 1875. Il rinvio effettuato dall'art. 1 Cost. all'art. 6 della Dichiarazione dei diritti del 1789 comportava, infatti, che la legge venisse qualificata come "regola generale" e che rispetto ad essa il giudice venisse (ancora una volta) inteso – secondo l'insegnamento di Montesquieu – quale mera "bocca che pronuncia le parole della legge". A tutt'altri esiti approdò, invece, l'esperienza costituzionale tedesca. Dopo il 1871, la concezione dello Stato-persona che si diffuse risentì profondamente della filosofia antilluminista di Hegel, della avversione alla dottrina rivoluzionaria già manifestata, entro la scienza giuridica, dalla Scuola storica del diritto, così come della concezione del potere propugnata dal credo luterano. Ciò comportò che non si affermasse affatto l'idea del primato del Parlamento, né quello della superiorità della legge sulle altre fonti del diritto, ma che, al contrario, la legge venisse intesa quale mera "regola di diritto": al pari di ogni altra fonte normativa, infatti, essa incarnava pur sempre l'unica volontà dello Stato-persona e l'ambito di definizione della sua competenza era definito solo *ratione materiae*. È su queste premesse che la scienza giuridica tedesca avrebbe potuto discorrere di legge in senso formale e in senso materiale (cfr. P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1876), II, Tübingen, 1911, 1 ss., 2). In questo contesto, il *Rechtstaat* postulava una verifica sul rispetto del principio di legalità, inteso nella sua accezione più lata, ossia volto a constatare che l'azione amministrativa non si fosse discostata dalla volontà del diritto complessivo dello Stato (sul punto E. Di Salvatore, *Giudici e Richterrecht tedesco nell'evoluzione della forma di Stato*, in *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, I, a cura di M. Cavino, Milano, 2009, 155 ss., 158 ss.). In questo modo, si finiva per abbandonare l'idea kantiana che del *Rechtstaat* era stata affacciata nella prima metà del secolo XIX da R. v. Mohl nel suo *Staatsrecht des Königreiches Württemberg* (Tübingen, 1829). Il riferimento nel testo all'interpretazione che dello Stato borghese di diritto rende C. Schmitt è contenuto in *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano, 1984, 171 ss. Sui diversi filoni del principio dello Stato di diritto v. ora E. Gianfrancesco, *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in *L'ordinamento europeo*, I, *I principi dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2006, 235 ss., 248 ss..

Il conseguimento della pace di Westfalia nel 1648 favorì il declino della amministrazione dell'Impero e il rafforzamento dell'organizzazione degli Stati in esso raccolti. Detto rafforzamento si tradusse in un mutamento delle funzioni dello Stato ed anche nell'affermazione di un nuovo ruolo per il Sovrano: diversamente dall'esperienza coeva dello Stato francese, in molti territori dell'Impero il Sovrano assunse, infatti, il ruolo di "padre della Patria", chiamato, in quanto tale, ad esercitare funzioni di "polizia", ossia a servire il bene comune attraverso la sua azione amministrativa (M. Stolleis, *Storia del diritto pubblico in Germania*, I, *Pubblicistica dell'Impero e Scienza di polizia 1600-1800* (1988), trad. it., Milano, 2008, 487 ss.). Estraneo al concetto di *Policey* era l'esercizio della funzione giurisdizionale: il sovrano non dispensava giustizia, ma esercitava un'attività di governo, indirizzata al buon reggimento, alla sicurezza, all'ordine pubblico, alla cura del benessere sociale. Lo svolgimento di questo compito risultava agevolato laddove l'assolutismo illuminato era sostenuto da una concezione luterana dell'autorità: l'accoglimento dell'idea del "sacerdozio universale" finì per concepire il sovrano quale *primus inter pares*, consentendo che da qui si sviluppasse la nozione di Stato-persona e quella di sovranità dello Stato, che si elaborassero nuovi istituti e figure per il diritto amministrativo (organo, ufficio, ecc.), che si spianasse la strada ad una elaborazione teorica dei diritti civili: "diritti riflessi" (*Reflexrechte*), appunto, in quanto tutelati oggettivamente attraverso un'azione di protezione della pace sociale. Sul concetto di "*Policey*", affermatosi in Germania già durante la seconda metà del XV secolo, cfr. lo studio di F.L. Knemeyer, *Polizei*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, IV, a cura di O. Brunner, W. Conze e R. Koselleck, Stuttgart, 1978, 875 ss.; sugli sviluppi dell'assolutismo illuminato in Prussia e in Austria, nonché sull'opera di codificazione ivi avviata a partire dall'ultimo terzo del sec. XVIII, v. G. Tarello, *Storia e cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, 223 ss.; sulle relazioni tra Riforma e nascita dello Stato territoriale cfr. il breve, ma denso K.H. Blaschke, *Influssi reciproci fra Riforma e formazione dello Stato territoriale*, in *Lo Stato moderno*, II, *Principi e ceti*, a cura di E. Rotelli e P. Schiera, Bologna, 1973, 279 ss.; sulla teorica dei "diritti riflessi" v. C.F. v. Gerber, *Sui diritti pubblici*

(1852), in Id., *Diritto pubblico*, trad. it., Milano, 1971, 7 ss., spec. 65 ss.; il superamento di essa è dovuta a G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, trad. it., Milano, 1912 (la cui teoria ebbe larga eco finanche in Italia: cfr. V.E. Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, Torino, 1890, nonché S. Romano, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, I, Milano, 1897, 109 ss.

Gli sviluppi della forma di Stato seguono successivamente un percorso affatto specifico e solo a partire dalla fine della II guerra mondiale essi approdano ad esiti sostanzialmente analoghi. Questo *trand* comune sarebbe stato rafforzato dal processo di integrazione europea, come oggi sta a provare la codificazione di una clausola di omogeneità accolta entro l'art. 6 TUE: sulla quale v. S. Mangiameli, *La clausola di omogeneità nel Trattato dell'Unione europea e nella Costituzione europea*, in *L'ordinamento europeo*, I, cit., 1 ss.; sul significato del principio dello Stato di diritto, accolto entro la clausola di omogeneità quale principio di struttura dell'UE e degli Stati membri, v. ancora E. Gianfrancesco, *Il principio dello Stato di diritto*, cit.; sui corollari del principio di libertà E. Di Salvatore, *Il principio di libertà nell'ordinamento europeo*, ivi, 89 ss.; cfr. anche il parere 2/94 della Corte di Giustizia delle Comunità europee, ove si discorre espressamente di "Comunità di diritto".

2. Sulla c. d. "piemontesizzazione" dello Stato italiano, e sulle reazioni da esso suscitate, v. per tutti D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, 3ª ed., Roma-Bari 1998, cit., 73 s., il quale osserva: "Questa imposizione del sistema amministrativo piemontese rafforzò l'impressione che una regione avesse in pratica conquistato le altre. (...) I giuristi confermarono che il Regno d'Italia del 1861 non era affatto, dal punto di vista giuridico, uno Stato nuovo, ma soltanto un ingrandimento del regno di Piemonte-Sardegna"; secondo C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia. La codificazione del diritto nel Risorgimento*, 9ª ed., Roma-Bari, 2002, 310 ss., a tale processo, però, si affiancò, e poi sostituì, un diverso metodo di unificazione legislativa; cfr. anche Id., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, XVII ed., Roma-Bari, 1998, 105 s., ove si sottolinea come il processo di centralizzazione rispondesse comunque "alle esigenze della propulsione e dello sviluppo di una società in cui troppi strati e troppe zone apparivano scarsamente vitali addirittura completamente sopiti per un secolare torpore".

Sulla disciplina costituzionale recata dallo Statuto Albertino v., oltre al classico F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, gli scritti raccolti in *Lo Statuto albertino*, a cura di A.C. Jemolo e M.S. Giannini, Firenze, 1946; per un quadro d'insieme v. da ultimo anche G. Rebuffa, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003; sui lavori preparatori E. Crosa, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il ministro Borelli «redattore» dello Statuto*, Torino, 1936; *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, a cura di G. Falco, Roma, 1945; nella letteratura più recente L. Ciaurro, *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, 1996.

L'affermazione dei principi del contenzioso amministrativo in Italia risale alla legislazione napoleonica e alla convizione – espressa dallo stesso Napoleone – che "l'amministrare è cosa di uno solo, mentre il giudicare è l'affare di più". L'idea di liberare l'amministrazione dal giogo della giustizia tese a riflettersi nella realizzazione di un sistema di giustizia amministrativa che fosse sottratto alla competenza del giudice ordinario (vi accenna ora M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002, 66 s.). Nonostante la Restaurazione effettuata dal Congresso di Vienna del 1815 spazzasse d'un colpo le istituzioni napoleoniche, il sistema francese restò, però, un modello per gran parte degli Stati pre-unitari ed anche per il Regno di Sardegna (cfr. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, II ed., Bologna, 1979, 57 ss.). In questo modo, l'unificazione politica del Regno d'Italia comportò una estensione della Legislazione piemontese a tutto il territorio nazionale, nonostante che taluni Stati avessero ormai introdotto il sistema della giurisdizione unica. Con la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (all. E) si dispose, però, un riordino dell'intera materia: la tutela dei diritti civili e politici veniva affidata ai giudici ordinari e ad essi era devoluta anche la competenza sulle questioni penali; gli "altri affari" – e la lesione degli interessi, che non si configurassero quali diritti – erano rimessi alla competenza delle autorità amministrative, contro i cui provvedimenti sarebbe stato possibile esperire ricorso in via gerarchica. Nella prassi, tuttavia, questo disegno si rivelò assolutamente fallimentare, in quanto la stessa giurisprudenza dei Tribunali ordinari e quella del Consiglio di Stato (in sede di consultazione nelle decisioni sui ricorsi straordinari al Re e in quella sui conflitti di attribuzione), interpretando in senso riduttivo il sistema inaugurato dalla legge del 1865, finì per accordare protezione ai diritti solo a fronte di un'attività d'impero della P.A. Ciò, peraltro, sguarnì di tutela giurisdizionale gli stessi interessi, che fossero sorti da una degradazione dei diritti effettuata da un atto di imperio dell'amministrazione: per tale ragione, nel 1889 venne istituita la IV Sez. del Consiglio di Stato, alla cui decisione (di tipo cassatorio) era sottoposta la legittimità dell'atto amministrativo per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere: su tutto, nonché sui successivi tentativi di riforma e sulle parziali modifiche apportate al sistema, v. M. Nigro, *Giustizia*, cit., 72 ss.; la legge istitutiva della V. Sez. del Consiglio di Stato cui si fa riferimento nel testo è la legge 7 marzo 1907, n. 62. Un efficace profilo storico sul tema è quello tratteggiato da G. Zanobini,

Corso di diritto amministrativo, II, *La giustizia amministrativa*, II ed., Milano, 1948, 22 ss.; ma v. anche P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978; G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1997; L. Mannori-B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2003, spec. 323 ss.; sull'unità della giurisdizione come conseguenza necessaria della divisione dei poteri v. V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, II ed., Firenze, 1892, 298 ss.; tra gli scritti più risalenti che, in vario modo, si sono occupati dei problemi qui accennati v. almeno G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'Autorità amministrativa*, Milano, 1901; A. Brunialti, *I diritti dei cittadini e la giustizia amministrativa in Italia*, Torino, 1902; A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei Governi liberi*, Torino, 1904; F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, s.d.

La Carta costituzionale del 1947 non ha, invero, accolto la proposta avanzata dal Calamandrei di introdurre un sistema unitario di giurisdizione, ma ha consolidato, al contrario, i tratti del sistema posti dalla legislazione previgente: sul punto cfr. M. Nigro, *Giustizia*, cit., 89 ss.; più in generale, sui vari profili del sistema accolto in Costituzione, v. almeno M. Ruini, *La pubblica amministrazione nella Costituzione*, Cagliari, 1952; C. Esposito, *Riforme dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 245 ss.; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1965; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965; F. Satta, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1967; per un quadro di sintesi può consultarsi il più recente E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII ed., Milano, 2006, 31 ss. ed ivi ampia letteratura cit. a p. 65 s.

3. A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952, 231, afferma espressamente che “nel campo del diritto amministrativo alla realizzazione degli effetti da conseguire si perviene attraverso una serie di atti, del medesimo o di diversi agenti, funzionalmente collegati proprio dall'obbiettivo avuto di mira, e perciò appunto compresi in un solo procedimento”; v. anche Id., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; qualifica il procedimento amministrativo come “forma della funzione” F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.; la sentenza della Corte costituzionale, 23 febbraio 1962, n. 13, è pubblicata su *Giur. cost.*, 1962, con commento di V. Crisafulli, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, 131; la distinzione che tale autorevole dottrina pone tra “previo disporre” e “concreto provvedere” è già posta in *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 255; v. anche Id., *Il ritorno dell'art. 2 legge P.S. dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 890 s.

La legge 7 agosto 1990, n. 241, reca “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”; in dottrina, anche per i profili che qui più interessano, v., tra i molti, A. Andreani, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella l. 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 676 ss.; V. Caianiello, *Rapporti tra procedimento amministrativo e processo*, ivi, 1993, 241 ss.; S. Cassese, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro it.*, V, 1993, 27 ss.; G. Corso-F. Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991; A. Corsetti-F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Foro it.*, III, 2000, 27 ss.; M. Occhiena, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002; sull'istituto della presentazione delle comunicazioni che l'art. 10-bis prevede con riferimento ai procedimenti attivati su istanza di parte v. C. Videtta, *Note a margine del nuovo art. 10 bis, l. 241/1990*, in *Foro amm. – Tar*, 2006, 655 ss.; sui recenti interventi legislativi di riforma del procedimento amministrativo v. S. Amorosino, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. – Tar*, 2005, 2635 ss.; *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, a cura di N. Paolantonio, A. Police e A. Zito, Torino, 2005; G. Fares, *Il procedimento amministrativo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, I, *Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, 2006, 561 ss.; nella prospettiva del diritto comunitario, una ampia ricerca sul tema è condotta ora da S. Tarullo, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004; per una rassegna giurisprudenziale aggiornata sul “giusto procedimento” v. F. Castiello, *Il principio del giusto procedimento dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm.*, 2008, 269 ss.

4. L'art. 1 della legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, ha introdotto cinque nuovi commi all'art. 111 Cost., recando, in tal modo, una disciplina costituzionale del “giusto processo”; nei primi due si legge: “La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale.

La legge ne assicura la ragionevole durata”. La legge 10 marzo 2001, n. 63, ha dato attuazione alle disposizioni dell’art. 111 Cost.: a tal proposito v. *Il giusto processo. Commento alla legge 10 marzo 2001, n. 63 (attuazione della legge costituzionale di riforma dell’art. 111 Costituzione)*, a cura di D. Carcano e D. Manzione, Milano, 2001; sull’applicabilità delle garanzie sancite dall’art. 111 Cost. al “giusto procedimento” amministrativo v. anche L. Buffoni, *Il rango costituzionale del “giusto procedimento”*, cit.; sul tema v. ora ampiamente M. Mengozzi, *Giusto processo e processo amministrativo. Profili costituzionali*, Milano, 2009.