

## CRISCI, Giorgio

Nato a Roma il 23 gennaio 1923 ha conseguito la laurea in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma il 21 dicembre 1944, con votazione 110/110 e lode.

Quale Consigliere o Presidente di Sezione ha svolto le sue funzioni istituzionali presso la IV e V Sezione Giurisdizionale e presso la I, II, e III Sezione Consultiva del Consiglio di Stato.

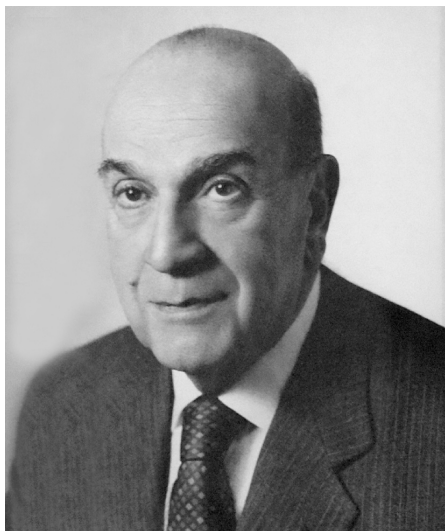
Quale Presidente del Consiglio di Stato ha presieduto l'Adunanza Plenaria, l'Adunanza Generale ed il Consiglio di Presidenza della

Giustizia Amministrativa ed ha esplicato funzioni di alta vigilanza sui Magistrati dei T.A.R. e del Consiglio di Stato, curando i rapporti fra l'Istituto ed i massimi Organi istituzionali della Repubblica.

Ha ricoperto, altresì, la carica di Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, membro e quindi, Presidente, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Ha ricoperto, inoltre, ulteriori cariche istituzionali fra cui quella componente dell'Ufficio Legislativo della presidenza del Consiglio dei Ministri, Capo del Gabinetto del Presidente del Comitato dei Ministri per il mezzogiorno, ed in seguito del Ministro per il Mezzogiorno, Capo di Gabinetto del Ministro delle Partecipazioni Statali, del Ministro del Turismo, del Ministro dei Trasporti, Consigliere giuridico del Ministro della Difesa e Capo dell'Ufficio del Coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ha fatto parte, in rappresentanza del Consiglio di Stato, del Consiglio di Amministrazione dell'ANAS; ha fatto inoltre parte del Comitato per il trasferimento dei beni dell'ex Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato.



Ha ricoperto la carica di membro, e quindi, di Presidente di Sezione della Commissione Tributaria Centrale.

È stato nominato Presidente dell'Associazione Internazionale delle Alte Giurisdizioni Amministrative in ambito mondiale, ed ha organizzato il Convegno di tale Associazione, che ha avuto luogo a Roma nel marzo 1995, con la partecipazione dei rappresentanti di quarantasei Stati, i quali hanno condotto studi di diritto comparato sul tema dei provvedimenti giurisdizionali cautelari e sui procedimenti giurisdizionali accelerati.

Ha partecipato costantemente agli incontri periodici dei rappresentanti delle Alte Magistrature Amministrative della CEE nelle varie Capitali Europee. Ha presieduto il Convegno di tali Alte Magistrature tenutosi a Roma nel maggio 1992. In tale occasione, al termine di un ciclo ventennale di studi di diritto comparato, ha promosso l'adozione di un documento che evidenzia i principi comuni di diritto amministrativo nei Paesi CEE.

È stato Presidente della Commissione di Studio che ha redatto il testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.

Ha fatto parte della Commissione dei Tre Saggi nominata per lo studio della questione del conflitto di interessi pubblici e privati nei titolari di cariche di Governo.

È autore di numerose pubblicazioni, nel campo del diritto civile, del diritto pubblico e del diritto amministrativo che spaziano dalle donazioni indirette, alla persona giuridica organo, alla legge interpretativa, alla contrattualistica pubblica; in alcuni interventi sono delineate le funzioni storiche, la posizione costituzionale e le linee d'azione del Consiglio di Stato. È stato redattore dell'Enciclopedia del diritto, ed ha fatto, del Comitato scientifico di varie riviste giuridiche (Consiglio di Stato, Foro Amministrativo, Banca e Borsa, ISGEA, Rivista dei Lavori Pubblici, ISLE, ecc.).

Ha diretto e coordinato l'elaborazione degli studi in occasione della celebrazione del Centenario della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Ha tenuto una conferenza all'Università di Yale sui problemi della privatizzazione dell'apparato pubblico.

È stato Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica Italiana e "Officier del la Légion d'Honneur" francese.

Crisci è morto a Roma il 26 ottobre 2010.

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

dott. Giorgio CRISCI

il 20 marzo 1986

Signor Presidente della Repubblica,  
desidero esprimere il commosso e deferente ringraziamento mio e della intera Magistratura Amministrativa per la Sua presenza a questa Cerimonia, che ne esalta la solennità e il contenuto.

Ringrazio fervidamente, gli Onorevoli rappresentanti dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati e l'On. Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno voluto onorarci con la loro partecipazione. Ringrazio anche, di tutto cuore, le alte Autorità politiche, civili e militari, gli esponenti della Corte Costituzionale, delle Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro, del mondo universitario, i colleghi e gli amici qui presenti.

L'insediamento di un Presidente, nel succedersi di diversi magistrati alla guida del Supremo Consesso Amministrativo, appare significativo, non tanto perché debba comportare una enunciazione programmatica o variazioni di tendenza nella vita più che secolare del Consiglio di Stato, quanto perché costituisce l'occasione per fare il punto della situazione e guardare al futuro.

Mi sembra superfluo richiamare ad un così qualificato uditorio le funzioni dell'Istituto, che assume rilevanza costituzionale quale Organo di consulenza giuridico-amministrativa e quale Organo di tutela della giustizia nell'Amministrazione, con garanzia di indipendenza assicurata dalla legge, ma soprattutto radicata nella coscienza dei suoi componenti.

Desidero solo osservare che la dignità e, direi quasi, il fascino del Consiglio di Stato sono universalmente avvertiti, tanto che mio Padre, che ho perduto in età giovanissima e al quale va in questo momento, il mio pensiero di amore, in giorni ormai remoti e circondati dall'alone favoloso dell'adolescenza, mi indicava il Consiglio di Stato come una delle più belle mete da raggiungere in una vita dedicata al servizio del Paese.

Dopo più di 30 anni trascorsi nella Magistratura Amministrativa, da quel lontano 1955 in cui il Presidente Papaldo, che, purtroppo, non

ha potuto essere presente fra noi nonostante il suo vivo desiderio, ebbe a dichiararmi vincitore del concorso per Referendario del Consiglio di Stato, posso dirmi fiero di appartenere ad un Corpo il quale è composto da elementi dall'impronta culturale e dalle esperienze più svariate, che, riescono, tuttavia, ad amalgamarsi mirabilmente in una compagine unitaria.

Questa Cerimonia, dunque, al di là della sua cadenza rituale, non può non dare spunto ad una panoramica che, partendo dalle trasformazioni attuate e dal lavoro compiuto, evidenzia i problemi da affrontare, al fine di rendere la funzione dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato, ormai saldamente uniti nella continuità di una gloriosa tradizione, sempre più aderente alle esigenze delle Istituzioni e dei cittadini.

Prendendo in considerazione il periodo da ultimo trascorso e, in particolare, il quinquennio 1981-1985, va notato il processo di accentuazione dei compiti dello Stato democratico ad indirizzo solidaristico, con particolare riguardo alle attività di servizio pubblico, di impresa, di incentivazione, allo sviluppo dell'informatica e delle tecnologie avanzate, al continuo spostamento di confini, e, spesso, alla compenetrazione, fra pubblico e privato, tanto che il diritto pubblico si fa attento verso modelli organizzativi e contrattuali ispirati all'inesausto filone del diritto privato, te il diritto privato si carica di colorazioni e di finalità di interesse collettivo, come può constatarsi, fra l'altro, nella disciplina della proprietà, del lavoro, del diritto di famiglia, delle locazioni degli immobili urbani, dei contratti agrari, ecc.

L'incessante aumento delle attribuzioni che, in relazione allo sviluppo della società industriale avanzata e della Società post-industriale, sono state conferite alla Pubblica Amministrazione, ha determinato, per forza di cose, gravi problemi organizzativi tuttora in via di soluzione. Di qui, una generale tensione, un travaglio critico che ha investito l'attività amministrativa e giurisprudenziale, comportando la necessità, da un lato, di sistemare organismi e istituti nuovi inquadrandoli nell'ambito dei principi generali, dall'altro di rivisitare gli istituti tradizionali alla luce delle diverse istanze sociali, secondo i canoni della totalità e della adeguatezza dell'interpretazione. In questo quadro composito, si inseriscono, oltre ai determinanti mutamenti di equilibrio derivati dallo spostamento sulle Regioni e sugli enti locali di una massa di compiti prima svolti dallo Stato, evenienze istituzionali significative come l'amministrazione per programmi, la privatizzazione, la contrattazione collettiva nel pubblico impiego, i nuovi moduli organizzativi c.d. «a rete»

a servizio della collettività di utenti, che, si sovrappongono a quelli tradizionali «a piramide».

Le profonde trasformazioni dell'ordinamento amministrativo, sulle quali è attualmente impegnato il Governo, con le conseguenti crisi di adeguamento dell'apparato, hanno spesso provocato specifiche lacerazioni nel tessuto della legalità e della conveniente gestione della cosa pubblica, e si sono quindi riflesse, accentuandone la complessità, sull'attività del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Inutile dire che ciò determina all'interno dell'Istituto la necessità di un continuo adeguamento ed aggiornamento che, se trova i suoi favorevoli presupposti nella capacità dei singoli, deve essere agevolato da un effettivo ammodernamento delle strutture organizzative, dalla piena disponibilità degli indispensabili strumenti di conoscenza, da una costante informativa sull'attività amministrativa e legislativa in Italia e all'Estero con particolare riguardo ai Paesi della CEE, dalla frequenza di contatti con le forze vive della scienza giuridica, che in modo così rilevante contribuisce a porre le basi sistematiche delle pronunzie giurisprudenziali. Sembra anche utile, da parte dell'Istituto, una iniziativa di informazione qualificata che porti tempestivamente a conoscenza delle Autorità statali e regionali le decisioni e gli indirizzi della Magistratura Amministrativa nei vari settori interessanti la Pubblica Amministrazione.

In coincidenza con una fase di crescente impegno, la Magistratura amministrativa ha conosciuto un momento di felice crescita istituzionale con il nuovo ordinamento introdotto dalla legge 27 aprile 1982, n. 186 che, completando la riforma attuata dalla legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, ha armonizzato le due componenti, Consiglio di Stato e T.A.R., integrandole in una struttura unitaria.

In tal modo, nonostante gli inconvenienti derivanti dalla prima attuazione di un nuovo ordinamento, il Corpo della Magistratura amministrativa è stato in definitiva rafforzato e reso più pronto a rispondere, pur nella esiguità dei componenti e nella limitazione dei mezzi e delle attrezzature, alla imponente mole quantitativa e qualitativa delle sue attribuzioni.

Funzione determinante, nel nuovo ordinamento, ha svolto, da oltre un triennio, il Consiglio di Presidenza unico, Organo composto con ponderato equilibrio da membri di diritto ed elettivi fra Magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e Magistrati in servizio presso i T.A.R.

Grazie anche all'impegno dei suoi componenti, il Consiglio di Presidenza si è rivelato fattore primario di autogoverno, e strumento essen-

ziale di amalgama nell'ambito del sistema. L'indirizzo fin qui seguito sotto l'attenta e sensibile direzione del mio predecessore Prof. Gabriele Pescatore, sarà conservato e sviluppato, per la salvaguardia dell'indipendenza e dell'unità dell'Istituzione.

Altro elemento significativo di osmosi fra le componenti della Magistratura amministrativa, può rinvenirsi nella circostanza che, nella prima attuazione, i Presidenti dei Tribunali Amministrativi Regionali sono stati nominati esclusivamente tra i Magistrati del Consiglio di Stato (art. 9 legge 6 dicembre 1971, n. 1034). Si può ritenere, che questa scelta del legislatore sia stata oculata, in quanto, se quella dei T.A.R. è da considerare, in definitiva, una riforma riuscita, ciò è dovuto anche al concorrente apporto di due diverse professionalità, quella, carica di fermenti innovatori, dei Magistrati dei T.A.R. e quella, permeata di esperienza nella scia di una solida tradizione, dei Magistrati del Consiglio di Stato.

Condizione essenziale per garantire l'alto livello della Magistratura Amministrativa, appare peraltro la rigorosa selezione degli elementi chiamati a farne parte, attraverso il prezioso strumento del concorso ai T.A.R. e al Consiglio di Stato (di cui è nota l'estrema difficoltà), e attraverso le approfondite valutazioni che presiedono al conferimento della qualifica di Consigliere di Stato ai consiglieri dei T.A.R. e ai soggetti nominati dal Governo nell'ambito di categorie particolarmente qualificate, dei quali è apprezzabile il particolare apporto di conoscenza e di esperienza dei problemi e dell'azione amministrativa (art. 19 legge n. 186 dell'82).

La spiccata propensione al nuovo della legislazione in materia amministrativa, la quale, nella attuale fase tende ad adeguarsi alle mutazioni accelerate della vita economica e sociale, accentua l'importanza della funzione consultiva del Consiglio di Stato.

Si tratta della consulenza giuridico amministrativa di carattere generale svolta da un Organo inserito nell'Ordinamento, ma indipendente dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione, come è penetrantemente chiarito nel parere dell'Adunanza Generale 24 aprile 1980, n. 30.

Sembra superfluo sottolineare come e quanto questa attività consultiva, che si ricollega alle origini storiche dell'Istituto e che è stata espressamente considerata dalla Costituzione, possa costituire per il Governo e per la Pubblica Amministrazione un "ausilio" preventivo nella formazione dei più rilevanti atti e provvedimenti; ausilio che, al di là dei casi singoli, si traduce, in un contributo basilare agli indirizzi dell'azione pubblica e, in definitiva, all'attuazione della giustizia nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Ciò è a dire, anzitutto, per le materie di consultazione obbligatoria (regolamenti, convenzioni e contratti, ricorsi straordinari ecc.), nelle quali l'audizione del Consiglio di Stato è da ascrivere al risultato di una valutazione tipica di garanzia del legislatore; garanzia che, data la sua natura, non sembra assolutamente opportuno comprimere o sottrarre, come è stato fatto in alcuni importanti settori, per allegare ragioni di accelerazione procedimentale o di urgenza.

A proposito di consulenza obbligatoria sui regolamenti, non si possono che ribadire le perplessità già più volte manifestate circa il ricorso forse troppo disinvolto allo strumento dei regolamenti ministeriali, riguardo ai quali al beneficio della maggiore speditezza del procedimento di formazione dell'atto normativo si contrappongono, almeno finora, i costi amministrativi della elusione, oltre che del parere dell'organo di consulenza generale e permanente, della competenza collegiale del Consiglio dei ministri.

Tale considerazione appare di tanto maggior rilievo ove si ponga mente al fatto che, come autorevolmente osservato, l'art. 1 n. 7 del r.d. 14 novembre 1901, n. 466, riserva alla competenza collegiale del Consiglio dei ministri (e quindi alla consulenza obbligatoria del Consiglio di Stato) i "regolamenti generali di Pubblica Amministrazione", e cioè quella normazione secondaria che, pur partendo dall'iniziativa di un determinato Ministero, non si riferisce soltanto ad aspetti organizzativi interni e funzionali della sfera riservata ad una singola amministrazione.

La disposizione citata è del resto espressione di principi generali attinenti al Governo ed alla Pubblica Amministrazione, ora codificati negli artt. 95 e 97 della Costituzione. A prescindere da ciò, e dalle riforme in corso, è auspicabile allo stato attuale, che, nell'adozione dei regolamenti ministeriali più rilevanti, i Ministri si valgano quantomeno della facoltà loro accordata dall'art. 14 n. 1 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, di utilizzare la consulenza del Supremo Consesso amministrativo. Anche l'introduzione di procedimenti di "formazione dei regolamenti c.d. "rinforzati", caratterizzati cioè dai pareri obbligatori delle competenti commissioni parlamentari, costituisce espressione del fenomeno di costituzione materiale attinente alla "omogeneizzazione" dei poteri legislativo ed amministrativo, ma non vale, nel silenzio della legge, ad assorbire la consulenza obbligatoria del Consiglio di Stato.

Correttamente e coerentemente, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto al Consiglio di Stato in data 18 marzo 1982 il parere sullo schema di regolamento concernente norme di attuazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria, ancorché la "clausola a regolamen-

tare” contenuta nell’art. 54 non lo contemplasse esplicitamente; parere reso dall’Adunanza generale, del resto, appena il IO aprile successivo (parere n. 10/82).

Una prospettiva di sicuro ampliamento della consulenza del Consiglio di Stato in materia regolamentare si aprirà quando sarà data alla «delegificazione», nel rispetto dei principi generali sulla gerarchia delle fonti, quella ampiezza che è nei propositi ripetutamente espressi in sede governativa, i quali trovarono ormai nel disegno di legge sulla disciplina dell’attività di Governo, il loro punto di riferimento.

Di notevole rilevanza non soltanto giuridico-amministrativa ma anche sociale, in ragione della vasta sfera di cittadini che ne fruiscono, è la funzione giustiziale esercitata in sede di parere obbligatorio sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato, della quale il disegno di legge delega sulla riforma del processo amministrativo all’esame della Camera (testo unificato della commissione sugli atti Camera n. 1353 e n. 1803), prefigura il perfezionamento, particolarmente mediante l’introduzione del principio del contraddittorio e l’eliminazione o l’attenuazione delle cause di preclusione del ricorso, considerata anche la scarsa o inesistente specializzazione di coloro che ricorrono a tale rimedio.

In un periodo di accentuata dinamica normativa, il “test” più probante per l’Amministrazione è costituito dalle materie di consultazione facoltativa, nelle quali la frequenza dell’iniziativa della richiesta di parere al Consiglio di Stato circa le molteplici e complesse materie rientranti nell’attività pubblica è sintomo della volontà di assicurare nella maniera più completa la legalità e l’opportunità della gestione della cosa pubblica, e di prevenire il contenzioso.

Ma anche per quanto riguarda la formulazione delle norme, il Consiglio di Stato ha una particolare competenza che potrebbe fare dell’Istituto un essenziale punto di riferimento per l’omogeneizzazione e il coordinamento della legislazione, la quale così spesso risente, quanto a qualità e coerenza, delle disarmonie connesse alla pluralità e alla diversità degli organi che concorrono alla predisposizione della normazione.

Al riguardo va ricordato che il Consiglio di Stato (art. 14 T.U.) può essere interpellato sopra le proposte di legge, e può formulare, su richiesta del Governo, proposte di legge e regolamenti, e, anzi, deve essere sentito (art. 16 n. 3 T.U.) sul coordinamento delle leggi in Testi Unici, salvo che non sia diversamente stabilito per legge (e, mi sia consentito rilevare che, inopinatamente, la legge 24 dicembre 1985, n. 777 relativa al differimento del termine per l’emanazione dei Testi Unici sulle disposizioni attuative della riforma Tributaria, ha ritenuto di poter espressamente escludere il parere del Consiglio di Stato).



Del pari, il d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, molto logicamente, prevede un parere obbligatorio per i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato o la soppressione o la modificazione di attribuzioni esistenti, o che comunque riguardino l'ordinamento o le funzioni del predetto Consesso in sede consultiva o giurisdizionale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 58 del Regolamento di esecuzione delle leggi sul Consiglio di Stato, questo ha facoltà di "fare rapporto" al Presidente del Consiglio quando dall'esame degli affari discussi risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta o incompleta. Dall'insieme delle citate disposizioni, emerge una specifica competenza del Consiglio di Stato in materia di testi legislativi (in particolare per le leggi che riguardano le sue funzioni istituzionali e riforme di largo respiro, o che toccano la struttura e il funzionamento della Pubblica Amministrazione); competenza, che sarebbe opportuno utilizzare in via continuativa, pur nel rispetto delle attribuzioni di altri organi, amministrativi o legislativi. Tanto si segnala, ovviamente, non per avidità di esercitare più vasti compiti, ma nella convinzione che ciò sia conforme all'interesse pubblico.

Come è noto il Consiglio di Stato, sulla scia dell'art. 107 d.p.r. n. 616 del 1977, ha ritenuto che le Regioni possano avvalersi direttamente della sua consulenza nelle molteplici materie normative e amministrative ormai rientranti nella loro sfera.

Sinora non risulta che gli Enti interessati si siano avvalsi adeguatamente di tale facoltà. Ne deriva che una larga porzione di attività e di affari amministrativi, a volte della massima rilevanza, è di fatto priva di quell'"ausilio giuridico-amministrativo" che il Consiglio di Stato, per la sua posizione di "alterità", per la continuità e la generalità dei suoi interventi, per la sua esperienza, è in grado di apportare. Si auspica che, progressivamente, questo tipo di consultazione rientri nella normale prassi delle Regioni.

Estremamente copiosa nella produzione (4.370 pareri resi nel 1985) e notevole per importanza dei contenuti, l'attività consultiva del Consiglio di Stato si è svolta, nella grande maggioranza dei casi, con tempestività adeguata all'importanza ed all'urgenza delle questioni trattate. Opportuni accorgimenti saranno adottati per ridurre ulteriormente i tempi tecnici fra richiesta, emissione e comunicazione dei pareri. A questo riguardo, è augurabile che un più frequente contatto venga instaurato con le Amministrazioni richiedenti, in modo fra l'altro da eliminare, specie in sede istruttoria, disguidi e ritardi negli adempimenti.

Ciò può essere ottenuto anche avvalendosi maggiormente dell'agile strumento delle audizioni. Ritengo, infatti, che per penetrare l'essenza dei problemi e per dissipare dubbi ed equivoci, sia importante il collegamento costante con la Pubblica Amministrazione; quella Pubblica Amministrazione che il Consiglio di Stato ha sempre affiancato nell'esplicazione della propria funzione ausiliaria, e che costituisce il valido ed essenziale strumento di realizzazione dei fini pubblici.

Quanto alla giurisdizione amministrativa, è nota la fondamentale funzione che essa svolge a tutela dei cittadini, soprattutto di fronte all'esplicazione del potere discrezionale. A questo proposito mi è gradito rivolgere un vivo ringraziamento agli Avvocati dello Stato e del libero Foro, per la preziosa collaborazione che essi apportano, secondo una ininterrotta tradizione di signorilità e di impegno, al travaglio formativo delle pronunzie dei magistrati amministrativi.

Lo svolgimento della funzione giurisdizionale, trascendendo la giustizia del caso singolo, ha l'effetto di tracciare in tutti i settori della Pubblica Amministrazione orientamenti e indirizzi che, essendo basati su approfondite analisi degli interessi pubblici e privati, servono di guida all'azione pubblica. Al riguardo va rilevato l'orientamento normativo che, pur senza eliminare la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, tende all'ampliamento delle aree di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Tale orientamento si fonda su scelte di politica del diritto di grande respiro, che tendono a soddisfare l'esigenza tecnica di concentrare nel giudice amministrativo intere materie di accentuata colorazione pubblicistica e ad attuare un più semplice e lineare riparto della giurisdizione, a tutto vantaggio della certezza del diritto.

Nell'ambito dell'accennato indirizzo, si iscrivono la disposizione dell'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e quella dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 che hanno devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni od servizi pubblici e i ricorsi in materia di concessioni di costruzione e di determinazione e liquidazione del contributo e delle sanzioni urbanistiche. Ulteriori, significative fattispecie normative sono previste dal ricordato disegno di legge delega per la riforma del processo amministrativo, nel testo unificato approvato dalla Commissione.

Il quadro della funzione giurisdizionale amministrativa muove dalla constatazione del decorso di oltre un decennio dall'attuazione del doppio grado di giurisdizione, previsto dall'art. 125 della Costituzione (fa eccezione ancora il Tribunale di Giustizia Amministrativa del Trentino

Alto Adige le cui norme istitutive, sono state, per circostanze specialissime, emanate solo con d.p.r. n. 426 dell'aprile 1984, e il cui insediamento è imminente, avendo, tra l'altro, il Consiglio di Stato provveduto già agli adempimenti di sua competenza).

Domanda di giustizia amministrativa decentrata, ed attuazione del doppio grado di giurisdizione, hanno verosimilmente interagito, in quanto per un verso le crescenti esigenze di giustizia dei cittadini hanno indotto il legislatore ad istituire organi locali di giustizia amministrativa, di primo grado a base regionale, per altro verso l'attuazione di questa riforma e la conseguente maggiore facilità di accesso alla giustizia amministrativa hanno contribuito a determinare, come effetto indotto, un aumento impressionante dei ricorsi giurisdizionali.

Per dare un'idea dell'accennata dinamica, è sufficiente ricordare che i ricorsi proposti dinanzi al T.A.R., 31.531 nel 1977, sono aumentati a 39.616 nel 1981, a 43.181 nel 1982, a 51.163 nel 1983, a 53.883 nel 1984 a 57.237 nel 1985. La maggior parte di tali ricorsi si riferisce alle materie amministrative che danno luogo a maggiori conflitti di interesse nell'ambito della comunità: il pubblico impiego (oltre il 42% dei ricorsi); l'edilizia e l'urbanistica (oltre il 35% dei ricorsi).

I T.A.R. si sono trovati a fronteggiare l'imponente fenomeno a ranghi largamente incompleti: basti pensare che a fronte di una dotazione organica complessiva di 310 unità, i magistrati in servizio presso i T.A.R. erano 175 nel 1981 e soltanto alla fine del 1985 hanno raggiunto la consistenza di 223 unità.

Del resto, nonostante la serrata frequenza dei concorsi, il reclutamento dei magistrati dei T.A.R. è necessariamente avvenuto secondo indefettibili criteri di selettività, adeguati alla complessità e alla delicatezza delle funzioni d'istituto, che non lasciano spazio a possibili misure congiunturali, certamente foriere di irreversibili effetti negativi sulla struttura. In questo contesto, l'aumento costante della produttività dei magistrati dei T.A.R. — che ha consentito di raggiungere nel 1985 il livello di 31.141 sentenze e di 20.846 ordinanze cautelari — non ha potuto impedire la formazione di un arretrato che supera largamente i 200.000 ricorsi, anche se fra questi, esiste una notevole quota "dormiente" la cui definizione non è sollecitata dagli interessati.

Comunque, dai dati statistici concernenti il 1985 si evince che, per la prima volta, si è verificata una lieve flessione nel numero dei ricorsi pendenti (scesi dai 241.056 del 1984 agli attuali 230.044); il che fa sperare nell'inizio di una inversione di tendenza. Un particolare elemento di apprezzamento dell'attività dei T.A.R. deriva dalla bassa percentuale degli appelli al Consiglio di Stato, che si aggirano intorno al 15% delle

sentenze di primo grado. Il fenomeno non può non essere ricollegato, anche e soprattutto, alla qualità delle pronunzie rese.

Quanto al Consiglio di Stato, il numero esiguo dei suoi membri ha fatto e fa valorosamente fronte con responsabile e lodevole impegno all'aumentata mole dei ricorsi giurisdizionali (3.518 ricorsi avanzati nel 1982, 3.854 nel 1983, 4.164 nel 1984, 4.838 nel 1985) oltreché ai compiti consultivi, rimasti pressoché stazionari (4.318 richieste di parere nel 1982, 3.988 nel 1983, 3.969 nel 1984, 4.233 nel 1985).

Se si valutano questi dati, e la particolare complessità della problematica processuale e sostanziale sottoposta al vaglio giurisdizionale, appare degna del massimo apprezzamento la circostanza che nell'ultimo anno il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana abbiano emesso 3.439 decisioni e circa 2.000 ordinanze cautelari, e che la pendenza globale sia stata contenuta sul livello di 17.000 ricorsi.

Si parla di esiguo numero di Magistrati del Consiglio di Stato, tenuto conto della scarsa consistenza del ruolo (96 unità), della circostanza che circa la metà dei magistrati in servizio è adibita a funzioni consultive, e anche del fatto che taluni magistrati, nei limiti e nei casi previsti dalla legge, sono di volta in volta collocati fuori ruolo per adempiere ad alti compiti di collaborazione con il Governo e con i più delicati settori dell'Amministrazione, secondo una tradizione, che, oltre ad evidenziare l'apprezzamento di cui l'Istituto e i suoi membri godono nell'ambito della Pubblica Amministrazione, contribuisce ad arricchire la conoscenza e l'esperienza della cosa pubblica da parte dei singoli interessati.

Nell'attuale sistema imperniato sul doppio grado di giurisdizione, spetta al Consiglio di Stato il compito, specialmente in presenza di contrastanti orientamenti giurisprudenziali dei vari T.A.R., di assicurare nelle materie di giustizia amministrativa (dall'urbanistica al pubblico impiego, dall'espropriazione ai lavori pubblici, dal sistema sanitario ai pubblici appalti, e così via) l'uniforme interpretazione del diritto. Non è un caso, quindi, che dall'esame delle decisioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana) e, soprattutto, dell'Adunanza plenaria, Organo chiamato a prevenire o a dirimere contrasti di giurisprudenza tra diverse sezioni, emergano, ben oltre l'occasione delle fattispecie decise, le linee essenziali di tendenza della giurisprudenza amministrativa.

Un duplice filo conduttore sembra collegare queste linee di tendenza, in relazione a valori primari interdipendenti che attengono alla stessa risoluzione dell'Ordinamento giuridico in giurisdizione: la globa-

lità della tutela giurisdizionale e l'effettività della Giustizia Amministrativa.

Quanto alla globalità, va ricordato che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio per la difesa e l'affermazione dei propri diritti e interessi legittimi.

Ne deriva che, là dove i singoli, gli enti e le formazioni sociali stabilmente organizzate (e sicuramente rappresentative di esigenze collettive), siano riconosciuti come titolari di una situazione giuridica protetta, essi possono sempre adire gli organi istituzionalmente chiamati ad esplicare la giurisdizione per tutelare nei confronti della P.A. tale situazione soggettiva (art. 103 della Costituzione); alla luce di queste basilari statuizioni sembra possa essere interpretato il successivo art. 113 della Costituzione il quale parla di tutela giurisdizionale e di annullamento degli "atti" della Pubblica Amministrazione, ma in realtà non può non comprendere negli atti anche i comportamenti e le omissioni di provvedimenti dovuti, che di massima atti non sono, se non per finzioni create dalla giurisprudenza o dal legislatore.

Si allude, in particolare, al silenzio della Pubblica Amministrazione, triste e diffuso fenomeno derivante generalmente da carenza d'organizzazione, negligenza o lungaggini procedurali, il quale ha indotto in alcuni casi il legislatore a canonizzare l'omissione, equiparandola anziché al rifiuto, all'assenso o, più verosimilmente, ad attribuire all'istanza del privato gli effetti giuridici favorevoli cui essa tende senza l'intermediazione dell'atto amministrativo, stralciato dal procedimento quasi a sanzione del comportamento inerte dell'Autorità tenuta a pronunciarsi.

Quello del silenzio della Pubblica Amministrazione, è uno dei punti dolenti, riguardo ai quali, in attesa di adeguate soluzioni legislative, un ulteriore cammino potrà essere percorso dalla giurisprudenza (dopo le illuminanti indicazioni contenute nella decisione dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 1978) al fine di evitare che la defatigante e spesso inconcludente impugnazione del silenzio-rifiuto determini la crisi di interi settori e si risolva nella frustrazione dei legittimi interessi dei privati in ordine a beni essenziali come l'iniziativa economica e il lavoro, cioè in una sostanziale elusione di giustizia.

Sempre con riguardo alla globalità della tutela giurisdizionale, appare degna di ancor più approfondita riflessione la problematica attinente al rapporto d'impiego dei dipendenti degli Organi non appartenenti al potere esecutivo.

Per attinenza di argomento va ricordato che il Consiglio di Stato ha avuto occasione di affermare la propria giurisdizione in ordine al rapporto d'impiego dei dipendenti della Presidenza della Repubblica e,

da tempo, ha ritenuto che i provvedimenti del Consiglio Superiore della Magistratura, in quanto atti amministrativi adottati nell'esercizio di funzioni amministrative, rientrano nella sfera di cognizione del giudice amministrativo.

Alla esigenza della effettività della Giustizia Amministrativa, cioè della tutela reale, sollecita ed efficace delle posizioni soggettive lese dall'atto o dal comportamento illegittimo della Pubblica Amministrazione, è ispirato, fra l'altro, l'orientamento innovativo che ha affermato il principio della rivalutabilità dei crediti retributivi dei pubblici dipendenti, così sottraendo tali crediti, in considerazione della loro natura, allo svuotamento di contenuto economico conseguente alla durata dei processi in relazione alla diminuzione del potere di acquisto della moneta, ed attribuendo ai dipendenti pubblici una tutela non inferiore a quella dei lavoratori privati.

Su tale linea sono alcune fondamentali decisioni dell'Adunanza Plenaria (30 ottobre 1981, n. 7, 23 febbraio 1982, n. 1 e 1° marzo 1984, n. 4) e altre della medesima Adunanza che hanno risolto profili processuali ulteriori, come la liquidabilità d'ufficio (decisione 15 aprile 1985, n. 13), la liquidabilità in appello (decisione 1° agosto 1985, n. 18) e la liquidabilità in sede di ottemperanza (decisione 8 ottobre 1985, n. 19). Nella medesima ottica si inserisce la tendenza giurisprudenziale a sviluppare le potenzialità insite nel processo cautelare.

Prendendo le mosse da una cultura sollecita alla giustizia sostanziale ed ai principi, enunciati dalla dottrina processualistica, secondo, i quali la necessità di servirsi del processo per ottenere ragione non deve tornare a irreparabile danno di chi potrebbe aver ragione nel processo, la giurisprudenza amministrativa, in primo luogo quella dei T.A.R., ha arricchito e dilatato oltre gli angusti limiti della lettera della legge la misura della sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

La Corte Costituzionale, da parte sua, ha affermato (con le sentenze di accoglimento n. 284 del 1974, n. 227 del 1975 e n. 8 del 1982) il carattere essenziale del procedimento cautelare e la sua continua compenetrazione con il processo di merito nell'ambito della Giustizia Amministrativa, dichiarando illegittime le disposizioni che limitavano i poteri cautelari del giudice amministrativo o che escludevano in particolari materie il doppio grado di giudizio sui provvedimenti cautelari e, da ultimo, con la sentenza "additiva" n. 190 del 1985, ha prefigurato, nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, una misura cautelare innominata a contenuto atipico.

Gli accennati orientamenti paiono convergere verso la configurazione di un potere cautelare generale, suscettibile di tutelare situazioni

soggettive varie e di proiettarsi verso risultati ricollegabili non soltanto alla pronuncia di merito, ma anche a quella di ottemperanza.

In questo quadro vanno particolarmente ricordate la decisione dell'Adunanza plenaria 30 aprile 1982, n. 6, che ha delineato il principio e le forme processuali della coercibilità delle ordinanze cautelari, le ordinanze 8 ottobre 1982, n. 17 e 1° giugno 1983, n. 14, che hanno riconosciuto la tutela cautelare nei confronti degli atti negativi, e l'ordinanza 20 febbraio 1985, n. 2, che ha affermato, a tutela del contraddittorio, l'obbligo della comunicazione al difensore della trattazione "tardiva" della domanda cautelare. Al medesimo indirizzo appartengono anche gli sviluppi in tema di esecuzione del giudicato.

In proposito l'Adunanza plenaria (con decisione 3 dicembre 1982, n. 18) ha stabilito che la riforma della sentenza appellata estende automaticamente i suoi effetti agli atti di esecuzione dipendenti dalla sentenza riformata, e (con decisione 11 marzo 1984, n. 6) che, qualora dal giudicato derivi all'Amministrazione l'obbligo di una attività interamente vincolata, gli atti difformi dal giudicato possono essere dichiarati nulli in sede di ottemperanza.

Ad analogo indirizzo si richiama, in buona sostanza, la recentissima decisione dell'Adunanza plenaria 8 gennaio 1986, n. 1 che, sul travagliato problema del rapporto tra domande edilizie pretermesse e jus superveniens, ha riconosciuto al privato destinatario del giudicato di annullamento del provvedimento di diniego o del silenzio-rifiuto in ordine ad una istanza di concessione, l'interesse legittimo pretensivo a che l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica riveda il piano vigente al fine di valutare la opportunità di una deroga che recuperi, compatibilmente con l'interesse pubblico, la previsione del piano abrogato.

Appare chiaro che il potenziamento del processo cautelare e del processo di ottemperanza significa garantire, ex ante ed ex post, l'effettività della pronuncia di merito, la quale non può non mirare al sostanziale e concreto soddisfacimento di quei beni della vita che la legge garantisce in via generale ed astratta. I temi accennati, che si legano ed interferiscono fra loro sul piano sostanziale e processuale, formano oggetto, come si è detto, di un Testo unificato di disegno di legge e di legge delega, riguardante l'intero processo amministrativo. A nessuno sfugge quanto questa materia interessi il Consiglio di Stato, Organo Supremo di quella giustizia amministrativa, che è direttamente coinvolta dalla riforma, che ha saggiato le imperfezioni e le lacune dell'ordinamento vigente, che ha segnalato la necessità di strumenti più perfezio-

nati, di semplificazioni, di fusioni di procedimenti, di forme più incisive preordinate alla rapida attuazione della giustizia sostanziale.

Non mi sembra opportuno indugiare, in questa sede, sull'esame del progetto, dando peraltro atto che esso spesso recepisce istanze formulate ed esigenze avvertite dalla dottrina, dalla pratica e dalla giurisprudenza.

So comunque che, a parte la collaborazione data o da dare dal Consiglio di Stato alla riforma del processo amministrativo, il giudice amministrativo continuerà ad affinarsi nella ricerca, vivendo giorno per giorno, processo per processo, la labirintica problematica dell'interesse e della sua tutela, e approfondendo, nelle molteplici fattispecie, la delicata individuazione dei sintomi dell'eccesso di potere.

In questa tensione non solo specialistica, ma anche e soprattutto "umana", in quanto ispirata alla difesa dell'uomo dalle deviazioni del Potere e al consolidamento di una organizzazione corretta ed efficiente dell'Amministrazione, il giudice amministrativo conserverà quella che è la sua caratteristica peculiare: la capacità, « pretoria », di adeguare la giustizia alla storicità delle istanze sociali.

Più in generale sono certo, Signor Presidente della Repubblica, che nel momento che stiamo vivendo, così denso di eventi sul piano sociale ed economico, così ricco di trapassi verso una differente e migliore qualità della vita, l'intero Corpo che mi onoro di rappresentare svolgerà, con sempre maggiore impegno e sensibilità il suo tradizionale ruolo di collaborazione con le Istituzioni e con lo Stato, al servizio del Paese.