

ANELLI, Carlo

Il prof. Carlo Anelli, nato a Vasto (CH) il 29 agosto 1924, laureato con lode nel 1945, è entrato per concorso nel 1948 nella carriera direttiva dell'Amministrazione delle Poste; è passato, a seguito di successivi concorsi, nel 1949 al Ministero del Tesoro, nel 1953 alla magistratura della Corte dei Conti e nel 1956 a quella del Consiglio di Stato. Consigliere di Stato dal 1960, è stato nominato l'11 agosto 1973 presidente di sezione. In tale qualità è stato presidente aggiunto, in vari periodi, delle Sezioni I, IV e VI del Consiglio di



Stato. e presidente titolare delle Sezioni I, V e IV nonché Presidente della Commissione speciale permanente per il pubblico impiego e componente di diritto del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa dal 1987. Ha presieduto dal 1984 al 1987 il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in cui aveva precedentemente prestato servizio quale presidente della II Sezione.

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 20 novembre 1995 è stato nominato Presidente del Consiglio di Stato a decorrere dal 4 dicembre 1995.

Nel corso della carriera ha ricoperto anche incarichi di carattere amministrativo. È stato, in vari periodi, Capo Ufficio Legislativo nei Ministeri della Sanità, dei Trasporti, della Pubblica Istruzione, del Tesoro e delle Finanze; Capo di Gabinetto nei Ministeri del Tesoro e delle Finanze; consigliere di amministrazione dell'Ufficio Italiano dei Cambi (1973-75); componente del Consiglio Superiore di Statistica e del Comitato amministrativo dell'ISTAT (1982-84); componente del Consiglio Superiore delle Finanze; componente del Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria; presidente della Commissione centrale di

vigilanza sull'edilizia popolare ed economica. È stato presidente di Commissioni di studio, tra cui quella per la riforma dell'Amministrazione doganale.

È stato componente, in rappresentanza del Consiglio di Stato, della Commissione parlamentare permanente di vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione e della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti. È stato presidente di sezione della Commissione Tributaria Centrale e presidente della Commissione consultiva per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali delle opere pubbliche.

Dal 1968 libero docente (e dal 1971 libero docente confermato) in "Contabilità di Stato", è stato autore di varie monografie in detta disciplina (tra cui "*Natura giuridica dei bilanci pubblici*", "*Il diritto contabile regionale*", "*Contabilità pubblica*"). È stato autore altresì di numerosi scritti di diritto amministrativo (tra cui "*Pubblico e privato in materia di contratti dello Stato e degli enti pubblici*", "*L'efficacia della cosa giudicata con particolare riguardo ai limiti soggettivi del giudicato amministrativo*", "*Situazioni soggettive e ricorsi amministrativi*", "*La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio amministrativo*").

È stato docente di "Contabilità dello Stato e degli enti pubblici" nell'Università degli Studi di Pescara "G. D'Annunzio" dall'anno accademico 1969-70 all'anno accademico 1984-85 e nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (L.U.I.S.S.) di Roma dall'anno accademico 1985-86 all'anno accademico 1992-93.

Il Presidente Anelli fu collocato a riposo per raggiunti limiti di età a far data dal 30 agosto 1996.

Anelli morì in Roma il giorno 8 settembre 1997.

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

dott. Carlo ANELLI

il 15 gennaio 1996

Signor Presidente della Repubblica,

desidero esprimere il commosso ringraziamento mio e dell'intera Magistratura amministrativa per aver voluto rendere solenne, con la Sua presenza, questa cerimonia. Ringrazio vivamente, per la loro partecipazione, Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità, il Presidente del Senato della Repubblica, l'Onorevole rappresentante del Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri — cui esprimo la mia gratitudine anche per le parole di apprezzamento che ha voluto rivolgere al nostro Istituto — il Presidente della Corte Costituzionale, i Ministri, le alte Autorità politiche, civili e militari, gli esponenti della Corte Costituzionale, delle Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro e del mondo accademico.

Un saluto affettuoso ai miei illustri Predecessori, Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci e Aldo Quartulli, ai Colleghi e agli amici presenti.

In un Istituto assai parco di riti (non usa da noi neppure l'inaugurazione dell'anno giudiziario), l'insediamento del Presidente rappresenta, se non l'unica, la migliore occasione per dar conto, alle massime Autorità dello Stato ed al Paese, di quel che si è fatto e si va facendo e per indicare i problemi di maggior rilievo e i modi per affrontarli.

Mi sia consentito un breve richiamo alle radici storiche dell'Istituto.

Il Consiglio di Stato nasce come organo consultivo alle dirette dipendenze di un Monarca assoluto. L'editto istitutivo del 18 agosto 1831 non fu iniziativa radicalmente innovatrice, ma soltanto atto di illuminato conservatorismo. E tuttavia rappresentò un fatto politico importante di apertura a moderne aspirazioni di giustizia e di retta conduzione della cosa pubblica. Nel suo concreto funzionamento, il nuovo Consesso — come nota Carlo Ghisalberti — costituì un preciso limite all'assolutismo regio.

E presto l'Istituto si evolve, in armonia con il nuovo assetto costituzionale, secondo un processo che, pur nelle alterne vicende della storia, mostra un orientamento uniforme.

Abbandonato l'originario taglio politico, il Consiglio di Stato concentra la propria attenzione sui profili giuridici e di buona amministrazione, correlativamente assumendo una posizione di imparzialità rispetto al rapporto amministrativo e di autonomia rispetto al potere esecutivo. Coerente con tale evoluzione è l'affidamento al Consiglio nel 1859, non solo della funzione consultiva obbligatoria sui ricorsi straordinari al Re, ma anche di funzioni giurisdizionali.

I principi dell'unità della giurisdizione e della separazione dei poteri indussero il legislatore del 1865 ad abolire il contenzioso amministrativo. La contrapposizione tra diritti civili e politici, cui si assicurò tutela giurisdizionale, e gli altri interessi dei cittadini (quelli che successivamente si chiameranno interessi legittimi), secondo la prevalente ricostruzione storica, non fu intesa dal legislatore dal 1865 come distinzione tra due diverse situazioni soggettive, ma piuttosto come enucleazione del rilevante dall'irrilevante giuridico, come separazione di ciò che doveva essere attribuito al giudice ordinario, perché espressione della libertà del cittadino, da ciò che doveva invece essere riservato all'amministrazione, come espressione della sua libertà, confondendosi così il potere discrezionale con la libertà. Ma quegli interessi non venivano totalmente negletti, poiché si affermava il principio della loro partecipazione nel procedimento (principio che rimase, poi, lettera morta, fino alla recente legge n. 241 del 1990) ed erano previsti rimedi amministrativi, che i fatti dimostrarono del tutto inadeguati.

È ricorrente il fenomeno dell'incidenza sulla giustizia amministrativa della crisi dell'amministrazione. Il cattivo funzionamento dell'Amministrazione, aggravatosi nel periodo del trasformismo, congiunto alla percezione dell'estensione del diritto pubblico a spazi sempre più ampi della vita sociale, spinse il legislatore del 1889 a creare un sistema effettivo di giustizia nell'amministrazione, con l'affidamento della decisione delle controversie ad un organo imparziale ed autonomo. Organo fu individuato nel Consiglio di Stato, con la soluzione, analoga a quella del 1859, dell'istituzione di un'apposita Sezione, cui fu poi riconosciuto carattere giurisdizionale.

I fatti diedero ragione alla scelta legislativa. È nota l'opera svolta dal Consiglio di Stato nell'elaborazione e spesso nella creazione, di istituti giuridici, che accrebbero le garanzie del cittadino nei confronti dell'Amministrazione.

La vocazione garantistica del Consiglio permane anche nel periodo fascista; come osservano il D'Alberti e il Lochak, la dottrina appare concorde nell'affermare come la giurisprudenza amministrativa sia riuscita, anche allora, a conservare un orientamento liberale e a dar prova

di modernità enunciando principi giurisprudenziali che saranno confermati negli anni seguenti.

È significativo che Piero Calamandrei, il più autorevole sostenitore in seno all'Assemblea costituente della soppressione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato in nome del principio dell'unità della giurisdizione, riconoscesse (sono parole sue) che il Consiglio di Stato aveva dato, anche nel periodo fascista, innegabili prove di fermezza, di indipendenza e di attaccamento agli elevati e delicati suoi compiti.

La Costituzione repubblicana fa compiere un salto di qualità al processo storico che mi sono fin qui permesso di illustrare. Rafforza le garanzie d'indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti, lo conferma come giudice, riservandogli la giurisdizione sugli interessi legittimi; lo qualifica Organo ausiliare di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. Risultano esaltate la sostanziale unità dell'Istituto, le sue caratteristiche di neutralità e d'indipendenza, anche nell'esercizio delle funzioni consultive. Agli stessi criteri si ispira l'istituzione, in attuazione dell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, del Consiglio di giustizia amministrativa, con attribuzioni sia consultive che giurisdizionali. La Costituzione, d'altra parte, mantenendo l'impostazione che vede al centro dell'attenzione l'azione amministrativa ed il suo sviluppo e fa coincidere le garanzie dei cittadini con i limiti all'esercizio del potere, assegna uno spazio decisivo all'intervento del giudice amministrativo, al quale spetta di precisare, nei diversi momenti storici, la qualità e la portata di queste garanzie.

Riferirò brevemente sul modo con cui il Consiglio di Stato ha cercato di assolvere, in particolare negli ultimi anni, ai compiti affidatigli dalla Costituzione.

Quanto alla consulenza giuridico-amministrativa, la dottrina riconosce al Consiglio di Stato — come alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo — la qualità di Organo, non dello Stato-apparato, ma dello Stato ordinamento. Ne discende — come ha affermato nel 1980 l'Adunanza Generale — la legittimazione delle Regioni ad avvalersi direttamente della consultazione del Consiglio di Stato. Negli ultimi tempi non poche Regioni si sono avvalse di tale facoltà.

Le caratteristiche di terzietà e di indipendenza non devono incidere negativamente né sulle garanzie degli amministrati né sul buon andamento dell'amministrazione. Quanto al primo aspetto, a parte la disciplina del ricorso straordinario, informata al criterio dell'alternatività, non si dubita della sindacabilità in sede giurisdizionale del contenuto del parere recepito dall'autorità di governo; ove la questione pervenga all'esame di una sezione giurisdizionale — il che avviene piuttosto di

rado — si osservano, quando necessario, le regole dell'astensione. La preoccupazione che tali regole possano rendere difficile la formazione del Collegio giudicante nelle impugnative dei regolamenti è, evidentemente, alla base della proposta — contenuta nel disegno di legge n. 1323 in discussione al Senato — di esclusione dall'Adunanza Generale di parte dei Magistrati delle Sezioni giurisdizionali. Ad ogni modo devo sottolineare che, già nell'applicazione della vigente normativa, non risultano né sono stati segnalati inconvenienti; comunque, non mancherà la consueta attenzione dei Colleghi, presidenti e consiglieri, a tutela dei diritti di difesa di tutte le parti del processo.

Quanto al secondo aspetto, la recente tendenza legislativa è nel senso di porre termini sia alla conclusione del procedimento amministrativo sia all'emissione di pareri e di atti di controllo preventivo.

Ma, mentre i termini posti dall'amministrazione alla conclusione del procedimento, in applicazione dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, sono tuttora eccessivamente lunghi, nonostante gli inviti del Consiglio di Stato ad abbreviarli, per i pareri, specie nel campo dell'attività normativa, i termini sono spesso brevissimi: ad esempio, in tema di individuazione degli uffici dirigenziali e delle relative funzioni, il termine per l'art. 6 del d.lgs. n. 29 del 1993, è di trenta giorni, dopo di che il regolamento può comunque essere adottato. Va, d'altra parte, considerato che, mentre con la soppressione del controllo preventivo la funzione della Corte dei conti continua a potersi esplicare con la diversa modalità del controllo successivo, con l'omissione del parere l'analoga funzione di garanzia del Consiglio di Stato scomparirebbe tout court. Tale negativa eventualità è stata evitata grazie agli sforzi di sollecitudine compiuti dal Consiglio, specie nel campo della formazione secondaria, che pure, in questi ultimi anni, è notevolmente cresciuto per dimensioni e per importanza.

Il parere del Consiglio di Stato è richiesto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 per tre tipi di regolamenti: il primo è quello, in certo senso tradizionale, dei regolamenti governativi di esecuzione, indipendenti e di organizzazione; il secondo è conseguenza del fenomeno della «delegificazione»; il terzo riguarda i regolamenti ministeriali e interministeriali.

La sottoposizione alla consultazione obbligatoria anche di quest'ultima categoria in linea con le esigenze di garanzia dell'ordinamento, che lo stesso Consiglio di Stato aveva in passato segnalate.

Ma la nuova normativa non solo ha quantitativamente ampliato l'intervento del Consiglio, ma lo ha reso, anche dal punto di vista qualitativo, più impegnativo, imponendo una attenta lettura dei testi e una

valutazione delle molteplici implicazioni che ne possono derivare sull'assetto delle fonti. Ciò vale per i regolamenti ministeriali e interministeriali, che devono mantenersi nell'ambito delle materie di competenza settoriale (di uno o più Ministri) e nel rispetto della necessaria autorizzazione legislativa; ma vale soprattutto per la seconda categoria, data la necessità di individuare con esattezza la materia delegificata e la conformità del regolamento ai criteri di delegificazione, non sempre dalla legge indicati con la necessaria chiarezza, il che comporta la soluzione di delicati problemi di principio, di metodo e di merito.

Altra importante materia oggetto dell'attività consultiva in tempi molto brevi è quella del recepimento nell'ordinamento italiano delle fonti comunitarie, merita, altresì, di essere ricordato il delicato tema del diritto di accesso, per il quale l'art. 24 della legge 241 prevede regolamenti sia del secondo che del terzo tipo.

Do un'idea, in termini quantitativi, dell'attività consultiva su affari normativi: i regolamenti esaminati dall'Adunanza Generale sono passati dai 35 del 1987 e del 1988 ai 127 del 1989 e ai 290 del 1994.

L'ampliamento dell'intervento consultivo e, soprattutto, l'opportunità di assicurare già a livello di Sezione semplice uniformità di impostazione, possono consigliare il deferimento degli affari normativi ad una apposita istituenda Sezione, come prevede il menzionato disegno di legge 1323, sulla scorta anche di autorevoli esempi stranieri.

Quanto alla normazione primaria, il parere del Consiglio è previsto come obbligatorio, salva diversa disposizione di legge, per tutti i coordinamenti in testi unici; il Governo fa, invece, solo rarissimamente uso della facoltà, prevista dall'art. 14 del T.U. n. 1054 del 1924, di sentire il Consiglio di Stato su proposte di legge; più spesso, ma, comunque, non sempre, lo sente sui provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni dello stesso Consiglio, per i quali il parere è prescritto dal r.d.l. 19 febbraio 1939, n. 273.

Una norma poco conosciuta è quella dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, secondo cui «quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo». Di questa norma si è fatta rara e limitata applicazione, più che altro per segnalare, in sede di emissione di pareri sull'interpretazione di norme oscure o contraddittorie, l'opportunità di un intervento del legislatore. È auspicabile che tale forma di ausiliarietà venga, in un prossimo futuro, affinata e incrementata; la globale unitaria visione di una normazione secondaria in via di continuo ampliamento meglio consentirà al Consiglio di Stato di indicare, anche alla luce dell'esperienza giu-

risprudenziale di primo e di secondo grado, imperfezioni o incompletezze della normazione primaria e prospettare ipotesi migliorative e innovative.

Anche indipendentemente da tali iniziative, il Governo potrà chiedere la collaborazione del Consiglio di Stato, il cui ufficio — come veniva sottolineato nel 1884 in una relazione del Presidente Depretis, con parole che appaiono ancor oggi attuali — è quello, non di pronunciarsi sui criteri direttivi di progetti di legge, perché ciò lo trarrebbe fuori dai limiti della sua naturale competenza, ma di apportarvi quei miglioramenti che la pratica degli affari e la dottrina giuridica gli suggeriscono, colmare lacune ed assicurare la necessaria coerenza con le leggi vigenti. La consultazione obbligatoria sull'attività amministrativa spazia in numerosi e diversi settori; ricorderò soltanto i contratti ad evidenza pubblica, per i quali l'intervento del Consiglio si è ispirato a criteri di giusto rigore, specie in tema di ricorso alla trattativa privata, anche in relazione ai principi e alle disposizioni comunitarie. Peraltro, leggi speciali e la stessa introduzione, con il regolamento n. 367 del 1994, di un indice di rivalutazione degli originari limiti di valore, doppio rispetto a quello stabilito per ogni altra disposizione della legge di contabilità generale, sembrano esprimere una tendenza a restringere l'ambito di una consultazione, che, in presenza di una valida e leale collaborazione dell'amministrazione, potrebbe essere fruttuosa.

Molto può giovare, del resto, in un ambito limitato della consultazione obbligatoria il ricorso alla consultazione facoltativa. Questa, più in generale, potendo abbracciare qualsiasi campo dell'attività amministrativa, è forse la più interessante e difficile e può valere moltissimo al conseguimento dell'obiettivo dell'imparzialità dell'amministrazione.

Il numero complessivo delle richieste di pareri, esclusi i ricorsi straordinari, si aggira su una media di 3.800 all'anno.

Alla tutela della giustizia nell'amministrazione più direttamente afferisce il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato. L'art. 100 della Costituzione, parlando di tutela della giustizia nell'amministrazione, dà copertura — costituzionale a mezzi di tutela non giurisdizionale, imponendo, in una con l'art. 97, la predisposizione di un assetto organizzativo tale da soddisfare l'interesse dell'amministrato. Non è il sogno del legislatore del 1865, che riteneva sufficiente affidare alla stessa amministrazione ogni valutazione degli interessi del cittadino, ma è pur sempre il segno che un sistema di giustizia deve, anzitutto, funzionare nell'amministrazione e che, per i casi in cui quel sistema non opera correttamente, l'amministrato gode di piena tutela giurisdizionale. La realtà applicativa è stata, invece, ben diversa; la crisi dell'amministra-

zione ha sempre più allontanato il traguardo della effettività di un sistema di giustizia nell'amministrazione; i rimedi giustiziali esistenti, in particolare i ricorsi gerarchici propri, si sono rivelati praticamente inutili; nessuna modifica migliorativa è venuta dal legislatore che, anzi, preso atto della realtà, ha abolito il presupposto della definitività, facilitando l'accesso alla tutela giurisdizionale, ma con ciò stesso rendendo evidente il fallimento del sistema giustiziale; è rimasto, solo, modesto strumento di tutela, il vecchio ricorso straordinario (la c.d. giustizia dei poveri), la cui disciplina legislativa è negli ultimi tempi migliorata ma non in modo sufficiente ad assicurare un adeguato contraddittorio.

I ricorsi straordinari pervenuti al Consiglio di Stato nel biennio 1994-1995 sono stati circa 10.600, «grosso modo» la metà dei ricorsi giurisdizionali. Il rapporto non è sostanzialmente variato rispetto all'epoca in cui il Consiglio di Stato era giudice di unico grado; se però il raffronto si fa con i ricorsi giurisdizionali proposti in primo grado, il rapporto si riduce fortemente. Riduzione, quindi, in senso relativo; aumento progressivo in assoluto: e ciò basta per ritenere il rimedio ancora vitale.

E passo all'attività giurisdizionale.

Ho già accennato alla conferma, nella Costituzione, dell'impostazione che assegna un ruolo decisivo all'intervento del giudice amministrativo. Deve aggiungersi che la Costituzione rafforza l'effettività del sistema della giustizia amministrativa, quando prevede, all'art. 125, l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in sede regionale, in coerenza con le innovazioni apportate in tema di organizzazione e localizzazione del potere, con l'introduzione dello Stato regionale e con il solenne riconoscimento delle autonomie locali e della necessità del decentramento amministrativo.

Mentre in passato il giudice amministrativo rischiava di apparire lontano, specie nei piccoli centri, in cui spesso mancava l'avvocato casazionista esperto in diritto amministrativo, la creazione del giudice locale e la previsione, nel giudizio dinanzi ad esso, del patrocinio di avvocato o procuratore legale hanno determinato nel cittadino una più piena consapevolezza delle proprie possibilità di difesa e nella pubblica opinione una sensibilità più acuta ed avvertita ai problemi del diritto amministrativo. I nuovi giudici hanno affrontato con impegno le notevoli difficoltà del primo funzionamento, con risultati largamente positivi. Ed è sempre vivo e caro in me il ricordo della presidenza di un T.A.R. precisamente quello del Lazio, dove ho potuto apprezzare la dedizione e la professionalità dei Colleghi ed operare con buoni risultati in un clima di reciproca stima e simpatia.

Il pluralismo dei giudici ha influito sull'evoluzione giurisprudenziale. In non pochi casi idee innovatrici, specie in tema di misure cautelari e loro coercibilità, di inerzia dell'amministrazione rispetto ad interessi pretensivi, oltre che in vari settori del diritto sostanziale, sono state recepite ed affinate dal giudice di secondo grado: in altri, le pronunce di primo grado, anche se non condivise, hanno rappresentato lo spunto per una approfondita rimeditazione e per una più appropriata sistemazione della materia.

Segnalo gli ultimi sviluppi della giurisprudenza amministrativa, costantemente ispirata ai principi della globalità e della effettività della tutela giurisdizionale. Con decisione 23 luglio 1994, n. 805 della V Sezione, è stata riconosciuta la legittimazione ad appellare, oltre che alle parti necessarie del giudizio di primo grado, ai soggetti che, pur non essendo controinteressati in senso proprio, sono portatori di un interesse legittimo. La stessa Sezione, con decisione 7 maggio 1994, n. 447, nella premessa che l'ordinamento non conosceva, nel processo amministrativo, l'istituto dell'opposizione di terzo, ampliava la sfera della legittimazione all'appello, riconoscendo a chiunque fosse stato leso da una sentenza del giudice amministrativo la legittimazione ad impugnarla. Nel frattempo, la VI Sezione sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge n. 1034 del 1971 nella parte in cui non prevedeva l'opposizione di terzo ordinaria fra i mezzi di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, questione che la Corte ha riconosciuto fondata con sent. 17 maggio 1995, n. 177; a seguito di tale sentenza il Consiglio ha già dichiarato ammissibile ed esaminato nel merito un'opposizione di terzo (IV Sezione, 12 luglio 1995, n. 560). Sempre nel segno della globalità della tutela, il Consiglio di Stato — che in sede di giurisdizione esclusiva aveva distinto, sin dal 1940, i diritti patrimoniali dagli interessi legittimi per riconoscere applicabili ai primi i termini di prescrizione, fermo restando per i secondi quelli di decadenza — ha condotto tale orientamento ad ulteriori conseguenze, riconoscendo, con la dec. 15 febbraio 1994, n. 3 dell'Adunanza Plenaria, anche ai diritti soggettivi di carattere non patrimoniale l'attivabilità nel termine di prescrizione. È avvertibile la costante cura di assicurare ai titolari di diritti tutela non minore di quella che avrebbero avuta ove non vi fosse stata giurisdizione esclusiva. In questa linea si iscrive anche la dec. 26 febbraio 1992, n. 154, della V Sezione, sulla disapplicabilità della norma regolamentare che si ponga in contrasto con la legge, qualora incida su una posizione di diritto soggettivo, Allo stesso criterio di interpretare l'ordinamento in senso garantistico si ispira la dec. 15 marzo 1989, n. 5 dell'Adunanza Plenaria, secondo cui il principio di alternatività fra ri-

corso straordinario e ricorso giurisdizionale, per il suo carattere limitativo dell'esercizio del diritto di azione, non è suscettibile di applicazione analogica e perciò opera solo nel caso di impugnazioni aventi ad oggetto il medesimo atto. All'ampliamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale degli interessi degli amministrati ha fatto riscontro una giurisprudenza parimenti liberale in ordine alle formalità necessarie per l'accesso alla tutela stessa, in primo o in secondo grado, da parte degli enti pubblici; l'autorizzazione a stare in giudizio è stata, infatti, riconosciuta utile, ancorché posteriore alla proposizione del ricorso da parte del rappresentante legale, purché depositata prima del passaggio in decisione della causa (Ad. Plen., 6 febbraio 1993, n. 3).

Nel giudizio di ottemperanza, l'orientamento del giudice amministrativo, volto a garantire l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi accertati in giudizio, ha avuto, di recente, l'autorevole conforto della Corte Costituzionale, nelle sent. 8 settembre 1995, n. 419 e 15 settembre 1995, n. 435.

Nell'esecuzione di un giudicato di annullamento di disposizioni regolamentari, l'effettività della tutela è stata assicurata attraverso la posizione, da parte dello stesso giudice dell'ottemperanza, di puntuali modificazioni e integrazioni del testo regolamentare (VI Sezione, 19 gennaio 1995, n. 41). Nell'esecuzione di giudicati relativi a materia tariffaria, il Consiglio ha ordinato all'Amministrazione di fornire all'utenza una corretta informazione sulle modifiche conseguenti a tali giudicati, anche attraverso adeguata pubblicità (IV Sez., 14 marzo 1995, n. 172; 15 dicembre 1995, n. 989; VI Sez., 30 novembre 1993, n. 954).

Costante è stata l'attenzione posta al rispetto della normativa comunitaria. Segnalo, fra le più recenti pronunce, quella in data 20 maggio 1995, n. 483 della VI Sezione che, per l'ipotesi in cui le norme interne non si pongano in contrasto con l'ordinamento comunitario, ha affermato la necessità di verificare, anche alla stregua di questo, la legittimità degli atti applicativi.

La creazione del giudice locale ha determinato, come era naturale, un incremento del contenzioso che, peraltro, è stato, soprattutto negli ultimi anni, di gran lunga superiore, soprattutto nelle regioni meridionali, alle previsioni che furono alla base della determinazione degli organici.

Basti considerare che dal 1981 al 1994, il numero dei ricorsi proposti è aumentato di 2,68 volte, l'indice di aumento, mentre si mantiene al Nord intorno a 1,8 (con un minimo di 1,41 in Valle d'Aosta e di 1,56 in Piemonte), sale a oltre 3 in Abruzzo, Molise e Puglie, a 3,50 in Calabria, a 3,61 in Sicilia, a 4,38 in Campania.

Nonostante il numero dei ricorsi decisi sia quasi raddoppiato (precisamente l'indice è di 1,94) — il che dimostra l'impegno profuso dai Magistrati — si è formato un ingente arretrato di circa 700.000 ricorsi. Le prospettive per il futuro sono tutt'altro che rosee, ove si consideri che l'afflusso medio è di oltre 100.000 ricorsi all'anno, a fronte di circa 38.000 decisi. Avverto che tali dati non sono del tutto significativi, specie ai fini del raffronto fra i vari tribunali; nelle pendenze sono compresi i c.d. ricorsi dormienti, di cui parlerò fra breve. Occorrerebbe assai più approfondita analisi, anche per tener conto delle diverse abitudini dei vari Fori nell'uso dei ricorsi collettivi.

Assai migliore — e, direi, del tutto fisiologica — è la situazione degli appelli. Qui lo sforzo del Consiglio di Stato è stato veramente notevole, l'indice di incremento dal 1981 al 1994 del numero degli appelli proposti (compresi quelli al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana) è 3,1; ma il numero dei ricorsi decisi è anch'esso aumentato, quasi nella stessa misura (2,85), sicché pesanti arretrati non si sono formati.

Il fenomeno del progressivo aumento del contenzioso, se è espressione di fiducia nella giustizia amministrativa, è interpretabile anche come segno di sfiducia nell'Amministrazione. La crisi dell'Amministrazione rischia di trasformarsi in crisi della giurisdizione, se questa non è in grado di risolvere sollecitamente le controversie.

Si riaffaccia la speranza di un'amministrazione migliore, efficiente ed imparziale, speranza confortata sia dalla certezza che già esistono nella compagine amministrativa tante forze sane e capaci sia dalla recente tendenza normativa all'introduzione di istituti di amministrazione consensuale, alla creazione di Autorità indipendenti, alle riforme in senso efficientistico, alla responsabilizzazione dei dirigenti, alla trasparenza dell'attività amministrativa, all'introduzione della figura del difensore civico. È da augurarsi che in tal modo sarà possibile realizzare il soddisfacimento dell'interesse del cittadino per vie diverse da quelle giurisdizionali. Né sembrerebbe del tutto anacronistica una rimeditazione sul ruolo del ricorso gerarchico improprio, che, quando il collegio decidente è stato composto da persone esperte e indipendenti, ha spesso dato risultati soddisfacenti.

Ma i rimedi essenziali vanno trovati nell'ambito del processo.

Il disegno di legge n. 1124/Senato, concernente misure per l'accelerazione dei giudizi, dedica alla giustizia amministrativa dodici articoli, sui quali si era espresso favorevolmente il Consiglio di Stato nell'Adunanza generale del 6 ottobre 1994.

Oltre a snellimenti dell'istruttoria, a misure cautelari provvisorie e all'introduzione di un «rito breve», esso prevede una procedura di urgenza per la decisione di ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, con passaggio immediato alla fase dell'ottemperanza; una forma semplificata di provvedimento decisorio (ordinanza succintamente motivata) in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso o, anche, nel caso di manifesta fondatezza; la possibilità che il T.A.R., in sede di decisione della domanda cautelare accertata la completezza del contraddittorio ed ove ne ricorrano i presupposti, definisca il giudizio nel merito. Si eviterebbe, così, l'attuale dispersione, ai fini del merito, dello studio, spesso tutt'altro che superficiale, che il relatore e il Collegio compiono in sede di esame dell'istanza cautelare. La proposta è, quindi, utile, anche se può giovare un ulteriore approfondimento per assicurare, nel modo più completo, il diritto di difesa di tutte le parti.

Il disegno di legge non ha avuto sinora seguito. Sarebbe auspicabile il perfezionamento delle proposte suddette, che migliorerebbero certamente il funzionamento della giustizia amministrativa. Ritengo opportuno aggiungere qualche considerazione e qualche suggerimento.

Mi riferisco, anzitutto, ai criteri di fissazione dei ricorsi. A parte ipotesi legislativamente previste, la regola è, secondo il regolamento del 1907, l'ordine cronologico delle domande di fissazione di udienza, salvo casi di urgenza rilevabili di ufficio o ad istanza di parte. La segnalazione di urgenza avviene con la c.d. domanda di prelievo.

E qui vi è una raccomandazione da fare: occorre che le domande di prelievo siano specificamente motivate; la domanda di prelievo generalizzata e non motivata viene meno alla sua stessa funzione. Altro punto da sottolineare, ovvio ma piuttosto trascurato, è che la segnalazione dell'urgenza può provenire da qualsiasi parte del processo; ben può farla, quindi, l'Amministrazione a tutela dell'interesse pubblico, specie nell'ipotesi di sospensiva accolta.

Una modifica regolamentare che, nell'integrare la disciplina dei poteri presidenziali, fissasse criteri più moderni e articolati rispetto a quelli del 1907, potrebbe, d'altra parte, essere opportuna.

Senza la domanda di prelievo, i ricorsi attendono per anni di essere fissati, proprio perché sopravanzati da ricorsi urgenti; si forma così la massa dei ricorsi dormienti, di cui è difficile indicare la misura, anche perché le tecniche di fissazione non sono uniformi. In alcuni uffici giudiziari si provvede a portare tali ricorsi in udienza a fini istruttori, con fissazione di quelli per cui viene dichiarato il perdurante interesse alla decisione e con cancellazione del ruolo degli altri, premessa questa all'e-

stinzione del giudizio per perenzione. Un'estensione della tecnica sopra descritta gioverebbe alla riduzione della massa dei ricorsi e, in ogni caso, alla migliore individuazione delle dimensioni del fenomeno.

Il regolamento approvato il 16 novembre 1995 dal Consiglio dei Ministri ed attualmente alla registrazione della Corte dei conti, nel rafforzare le strutture di supporto della Magistratura amministrativa, prevede uffici del ruolo e del massimario presso il Consiglio di Stato e presso i TT.AA.RR., con il compito, fra l'altro, di individuare, per i ricorsi pendenti, la prospettazione di questioni similari o analoghe, allo scopo di consentire che, nella formazione dei ruoli di udienza, esse vengano sottoposte, possibilmente, alla decisione dello stesso Collegio. Si otterrà, così, anche con l'ausilio dello strumento informatico, il duplice vantaggio di aumentare sensibilmente il numero dei ricorsi decisi e di assicurare maggiore coerenza ed uniformità di indirizzi interpretativi.

In attesa che ciò sia realizzato, molto potrebbero aiutare le parti, soprattutto quella pubblica, che sa quali sono le controversie relative alla stessa materia.

Altre strutture di supporto sono previste dal regolamento: un Ufficio studi e documentazione presso il Consiglio di Stato, uffici per le relazioni con il pubblico presso tutti gli organi di giustizia amministrativa; è previsto, altresì, il collegamento delle attività degli uffici con comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici. La possibilità di conoscere, in tempo reale o quasi, la giurisprudenza, in particolare quella del Consiglio di Stato, sarà utile sia al giudice di primo grado sia all'amministrazione che, ove ne ricorrerà il caso, potrà far cessare la materia del contendere sui ricorsi che, alla luce di quella giurisprudenza, si appalesino sicuramente fondati.

Resta, infine, la soluzione principe, che è quella di un moderato aumento degli organici, non solo dei magistrati, ma anche dei dirigenti e del personale di collaborazione.

Con il contributo di tutti potrà così essere evitato l'aggravarsi della crisi della giustizia amministrativa: con la provvida opera del legislatore, con l'attuazione, dei programmi di rafforzamento delle strutture, con il sempre maggiore impegno dei magistrati e del personale di segreteria, con la collaborazione preziosa della classe forense, Avvocati dello Stato e del libero Foro, protagonisti essenziali del processo, cui vanno il mio più caloroso saluto e il mio più vivo ringraziamento.

I problemi da affrontare non si limitano a quelli sin qui indicati. Ne sanno qualcosa i Colleghi componenti del Consiglio di Presidenza, la cui attività, in questi ultimi tempi, ha subito un continuo, progres-

sivo aumento. La essenziale funzione di autogoverno si è manifestata sia nella fissazione di criteri di massima, attuativi o integrativi di norme legislative e regolamentari, nelle materia più varie, quali quelle relative al collocamento fuori ruolo, al conferimento e all'autorizzazione di incarichi, all'assegnazione delle sedi e ai trasferimenti, ai carichi di lavoro, alla formazione dei collegi giudicanti, sia nella deliberazione dei vari affari e nella soluzione di sempre più numerose e complesse questioni.

E mi avvio rapidamente alla conclusione.

La dottrina sta sottoponendo a profonda revisione concetti tradizionali in tema di giustizia amministrativa; recenti orientamenti contestano l'esistenza di una diversità ontologica fra interesse legittimo e diritto soggettivo e prospettano la possibilità di una ridefinizione della giurisdizione amministrativa secondo il criterio della determinazione delle materie, in linea con la tendenza legislativa degli ultimi tempi, volta ad accrescere le ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Non entro nel merito del dibattito dottrinale, limitandomi, peraltro, a constatare che le recenti pronunce del Consiglio poc'anzi richiamate attribuiscono rilevanza, anche in sede di giurisdizione esclusiva, alla diversa natura delle posizioni lese.

Dico soltanto che la magistratura amministrativa è, come sempre, attenta e sensibile agli approfondimenti ed agli sviluppi della dottrina; essa continuerà ad affinarsi nella ricerca e a dare, nel contempo, alla ricerca il contributo della propria esperienza.

Il Consiglio di Stato, d'altra parte, non può essere considerato, né intende rimanere, estraneo al processo di cambiamento in atto, volto a realizzare, in misura crescente, le ragioni dei cittadini.

In questa prospettiva, non può che essere riaffermata l'esigenza di mantenere salda la configurazione costituzionale della giustizia amministrativa ed anzi di approfondirne le ragioni, dal momento che soltanto tale configurazione fa della giustizia amministrativa un sistema completo di garanzie, affidato sia all'intervento del giudice, sia alla consulenza giuridico-amministrativa nei confronti dell'Autorità di Governo.

La consapevolezza di tali compiti svolti nell'interesse generale fa ritenere che anche nel futuro non potrà mancare una adeguata valorizzazione degli organi di Giustizia Amministrativa e del loro intervento, sia in vista della crescente esigenza di tutela del cittadino nel campo delle funzioni e dei servizi resi al pubblico, sia allo scopo di assicurare un momento unitario di tutela e di giustizia nell'amministrazione, probabilmente ancor più necessario in un quadro di sviluppo delle autonomie politiche ed amministrative.

Sono, pertanto, certo che il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi Regionali sapranno testimoniare, con l'indipendenza del pensiero non meno che con l'autonomia della funzione, che lo sviluppo di una democrazia moderna deriva dalla collaborazione di tutte le istituzioni e di tutti gli organismi chiamati a pubbliche responsabilità, nel rispetto della diversità dei ruoli e delle regole stabiliti dall'ordinamento.

Signor Presidente della Repubblica,

La storia plurisecolare del Consiglio di Stato si è svolta — come mi sono permesso di ricordare — nel segno del progresso nella continuità. Con lo stesso spirito, in un momento in cui si profilano ipotesi di riforme istituzionali di largo respiro, desidero esprimere una fiducia e una promessa. La fiducia che non sarà intaccato, nelle sue linee essenziali, ma sarà anzi rafforzato, il sistema di garanzie costruito dalla Costituzione; la promessa che l'Istituto e l'intera giustizia amministrativa sapranno, con sempre maggiore impegno, adempiere al proprio ruolo di garanzia e di progresso, e contribuire così, in qualche misura, a tenere alta, la qualità stessa della vita democratica del Paese.