

## DE LISE, Pasquale

Il Presidente del Consiglio di Stato Pasquale de Lise è nato a Boscotrecase (Napoli) il 6 febbraio 1937.

Ha conseguito, presso l'Università di Napoli Federico II, la laurea in giurisprudenza nel luglio 1958 e, successivamente, quella in scienze politiche, entrambe con il massimo dei voti.

A decorrere dal 30 gennaio 1960 è entrato a far parte, quale funzionario della carriera direttiva, dell'Amministrazione civile dell'Interno, prestando servizio presso le Prefetture di Bologna e di Avellino e presso il Ministero dell'Interno.

Ha partecipato, nella sessione del 1960, presso la Corte di Appello di Napoli, all'esame di idoneità per l'abilitazione all'esercizio della professione di procuratore legale; conseguita l'idoneità, gli venne conferito il premio "avv. Nicola de Robertis", avendo ottenuto la migliore classifica.

Ha conseguito l'abilitazione all'insegnamento di istituzioni di diritto, economia politica e scienza finanziaria e statistica nell'esame di Stato indetto con d.m. 15 dicembre 1960.

Nel periodo in cui era alle dipendenze del Ministero dell'Interno, partecipò al concorso per uditore giudiziario, classificandosi al secondo posto, con il medesimo punteggio del primo, che lo precedette perché orfano di guerra. Dal 20 novembre 1961 svolse il tirocinio presso il Tribunale, la Procura della Repubblica e la Pretura di Napoli; successivamente prestò servizio presso la Pretura di Santa Maria Capua Vetere, che in alcuni periodi resse quale dirigente; poi fu applicato alla I Sezione penale del locale Tribunale e, dopo il superamento dell'esame per aggiunto giudiziario, con conferma della classifica al secondo posto, fu trasferito alla Pretura di Rieti.



Vincitore del concorso per referendario della Corte dei conti, ha prestato servizio, dal 1° ottobre 1965, presso la IV Sezione giurisdizionale ordinaria e presso la Procura Generale (settore della responsabilità amministrativa).

Primo classificato al relativo concorso, fu nominato dal 1° giugno 1971 referendario del Consiglio di Stato; dal 1° giugno 1974 consigliere di Stato; con d.p.r. 31 dicembre 1982 presidente del T.A.R. della Toscana; con d.p.r. 16 aprile 1984 presidente di sezione del Consiglio di Stato (con decorrenza dal 6 gennaio 1979); con d.p.r. 20 giugno 2005 presidente del T.A.R. del Lazio; con d.p.r. 23 giugno 2008 presidente aggiunto del Consiglio di Stato e con d.p.r. 18 giugno 2010 presidente del Consiglio di Stato.

Da referendario e da consigliere ha prestato servizio presso tutte le Sezioni del Consiglio di Stato, l'Adunanza plenaria e l'Adunanza generale, la commissione speciale per il pubblico impiego, numerose commissioni speciali, nonché presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Ha svolto le funzioni di presidente presso le sezioni prima, seconda, quarta, quinta, sesta e la sezione consultiva per gli atti normativi.

Nell'ambito della giustizia amministrativa, è stato componente effettivo del Consiglio di presidenza, presidente dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, presidente del nucleo di valutazione del Consiglio di Stato, magistrato addetto al Segretario generale, componente della commissione che sovrintende alla biblioteca; presidente per due volte della commissione di concorso per consigliere di Stato e della commissione di concorso per magistrati amministrativi.

È stato componente del gruppo di lavoro misto con la Corte di Cassazione volto ad approfondire le problematiche in tema di riparto di giurisdizione a seguito della legge n. 205 del 2000, nonché presidente-coordinatore della Commissione speciale per la redazione del Codice del processo amministrativo.

È stato: giudice del Tribunale supremo militare, componente del Comitato per la pensioni privilegiate ordinarie, componente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, componente della Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare, esperto dell'Ufficio del programma per Roma capitale (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), componente del Comitato di studi giuridico-sportivi del CONI, componente della Commissione giuridica dell'ACI, componente della Commissione IRI-P2, componente della Commissione per l'esecuzione della convenzione internazionale per la creazione dell'Istituto universitario europeo di Firenze; presidente di sezione della Com-

missione tributaria regionale del Lazio, presidente del Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori, presidente della Commissione tecnico-amministrativa per le autostrade abruzzesi, presidente della Commissione di inchiesta pubblica istituita dal Ministero dell'ambiente, presidente della Commissione incaricata di dare pareri sui ricorsi relativi alla revisione dei prezzi, presidente della Commissione per la predisposizione dell'elenco degli aspiranti direttori generali delle aziende ospedaliere, presidente del Fondo pensioni per il personale della Banca nazionale del lavoro, presidente del Collegio dei revisori del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, presidente della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, presidente della Commissione di esperti per l'attuazione del collegamento ferroviario tra la Sicilia e il Continente, presidente della Commissione di studio per la riforma del sistema delle Autorità indipendenti istituita dal Ministro per i rapporti per il Parlamento e le riforme istituzionali; componente e poi vice-presidente della Commissione di appello federale e presidente della Corte federale presso la Federazione italiana giuoco calcio; presidente della Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'attuazione delle Direttive comunitarie 2004/17 CE e 2004/18 CE, che ha redatto il codice dei contratti pubblici.

Ha partecipato a numerosi gruppi di lavoro e comitati di studio presso Ministeri ed Enti pubblici.

Ha ricoperto i seguenti incarichi ministeriali: capo dell'ufficio legislativo del Ministero dei lavori pubblici (1972-74), del Ministero delle partecipazioni statali (1974-75), del Ministero della sanità (1975-76), del Ministero dei lavori pubblici (1976-78), del Ministero delle poste e telecomunicazioni (1978-79); capo di gabinetto del Ministero dei lavori pubblici (1980) e del Ministero della marina mercantile (1980-1981); capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (1981-82); capo di gabinetto del Ministero del tesoro (1982-87), del Ministero del bilancio e della programmazione economica (1987), della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1987-88), del Ministero dei trasporti e della navigazione (1988-89), del Ministero del tesoro (1989-1992), del Ministero delle finanze (1992-93).

Nel campo accademico, è stato allievo interno presso l'Istituto di diritto romano presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Napoli Federico II e assistente del prof. Michele Giorgianni presso la cattedra di istituzioni di diritto privato della medesima Facoltà e di quella dell'Università di Roma La Sapienza.

Ha svolto corsi di insegnamento presso l'Università LUISS - Guido Carli, l'Università di Salerno e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Autore di numerose pubblicazioni in diritto civile (si segnalano le ampie monografie sulla trascrizione e sulle prove), in diritto processuale e in diritto amministrativo.

È stato relatore in molti Convegni in Italia e all'Estero (si segnala quella di Buenos Aires sulla localizzazione delle centrali nucleari). Fa o ha fatto parte degli organi di direzione o dei comitati scientifici di svariate riviste giuridiche. Presiede il Centro Italiano Studi Amministrativi "Ignazio Scotto".

È componente del Consiglio dell'Ordine "Al merito della Repubblica" e Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine stesso. È cavaliere di Grazia Magistrale del Sovrano Militare Ordine di Malta e Cavaliere di Gran Croce di Merito nonché presidente del Real Consiglio Giuridico Magistrale del Sacro Militare Ordine Costantiniano di San Giorgio.

È componente del Comitato etico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché presidente della Commissione Tributaria Centrale, della Commissione consultiva per le infrazioni in materia valutaria e di antiriciclaggio, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, della Commissione tecnico-amministrativa di alta vigilanza sulle ferrovie in concessione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Commissione di garanzia per la giustizia sportiva presso la Federcalcio, della Commissione scientifica consultiva sul Codice della Pubblica Amministrazione istituita dal Ministro per la funzione pubblica e l'innovazione.

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

dott. Pasquale de LISE

il 22 settembre 2010

SOMMARIO: 1. Saluti e ringraziamenti. — 2. Uno sguardo al passato per scrutare meglio il futuro. — 3. Le funzioni giurisdizionali. — 3.1. Un giudice “dei pubblici poteri”. — 3.2. Un giudice all’avanguardia, per una tutela piena e “satisfattiva”. — 3.3. Un giudice che indirizza la pubblica amministrazione. — 3.4. La “pietra miliare” del codice del processo amministrativo. — 4. Le rinnovate funzioni consultive del Consiglio di Stato. — 5. Il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi nella prospettiva delle riforme istituzionali. Giudice amministrativo e “dimensione federalista”. — 6. I tempi del processo e lo “spazio al di fuori del codice”: profili ordinamentali e organizzativi. — 7. La necessità di uno sforzo ulteriore per i giudici amministrativi. — 7.1. Valorizzazione del merito e della produttività. — 7.2. Il valore del “decoro” di fronte alle “tentazioni mediatiche”. — 7.3. L’utilità cruciale di una buona organizzazione. — 7.4. Il ruolo fondamentale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. — 8. La necessità di un (limitato) intervento da parte dello Stato. — 9. Conclusioni.

1. *Saluti e ringraziamenti.* — Signor Presidente della Repubblica, a nome di tutta la Magistratura amministrativa e mio personale, La ringrazio per aver voluto, con la Sua presenza, conferire particolare solennità a questa cerimonia.

Un vivo ringraziamento al Presidente del Senato ed al rappresentante del Presidente della Camera dei Deputati, al Giudice Costituzionale, espresso dal nostro Consesso, chiamato oggi a rappresentare il Presidente della Corte, ai Giudici Costituzionali, all’Eminentissimo Cardinale e agli Eccellentissimi Arcivescovi presenti.

Ringrazio il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio anche per le lusinghiere espressioni che ha voluto rivolgere alla mia persona e soprattutto all’Istituzione che rappresento.

Ringrazio vivamente i Ministri e i Sottosegretari, i Presidenti delle Commissioni parlamentari, gli Onorevoli Senatori e Deputati, il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un particolare ringraziamento al Primo Presidente e al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, al Presidente e al Procuratore Generale della Corte dei Conti, nonché agli altri vertici della Magistratura

ordinaria e di quella contabile, dalle quali mi onoro di provenire, e ai rappresentanti della Magistratura militare.

Grazie anche al Presidente della Regione Lazio, al Sindaco di Roma, di Roma Capitale, ai Presidenti e ai componenti delle Autorità indipendenti, e a tutte le Autorità politiche, civili e militari qui convenute.

Un saluto affettuoso e riconoscente, per quanto hanno dato, oltre che a me, a tutta la giustizia amministrativa, ai presidenti emeriti del Consiglio di Stato Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci, Alberto de Roberto, Mario Schinaia ed al mio predecessore Paolo Salvatore, al quale mi lega un'amicizia che risale a oltre cinquanta anni e che si è vieppiù rafforzata in virtù dell'intensa collaborazione dell'ultimo periodo. Un reverente pensiero va alla memoria dei presidenti Quartulli, Anelli e Laschena, che fino a pochi anni fa erano qui fra noi, e del presidente Levi Sandri, che fu il primo presidente di sezione con il quale, da referendario, ho lavorato.

Un vivissimo ringraziamento al Vice Presidente, ai componenti e al segretario del nostro Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, al Segretario generale ed ai Segretari delegati della Giustizia amministrativa.

Un saluto particolare all'Avvocato Generale dello Stato, al Presidente del Consiglio Nazionale Forense, ai Rettori delle Università e a tutti i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro e dell'Accademia: il loro apporto, in una dialettica franca e costruttiva, è di grandissimo aiuto nell'esercizio della nostra attività.

Avverto altresì l'esigenza di manifestare la mia profonda gratitudine ai valorosi colleghi collocati a riposo e ai Magistrati del Consiglio di Stato e dei T.A.R.; accanto ad essi, a tutto il personale della giustizia amministrativa: sono loro che, nelle aule d'udienza come negli uffici, si impegnano quotidianamente, con la loro generosa, intelligente e attiva collaborazione, a rendere la nostra giustizia viva e utile per il Paese.

Un cordiale saluto anche alle Associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi.

Infine, un grazie di cuore a tutti quelli — a cominciare da mia moglie e dalle mie figlie — che hanno voluto essermi vicini in questa giornata in cui ho l'onore di insediarmi al vertice di una Istituzione prestigiosa al servizio della quale ho profuso gran parte delle mie energie.

2. *Uno sguardo al passato per scrutare meglio il futuro.* — In un sistema come il nostro, assai “parco di riti”, l'insediamento del Presidente del Consiglio di Stato costituisce l'occasione per rappresentare le

principali tendenze evolutive della giustizia amministrativa, in un'ottica che, pur muovendo dal passato, da esso colga l'occasione per guardare al futuro.

Il Consiglio di Stato ha origini più antiche di trent'anni rispetto allo Stato italiano: l'anno prossimo contribuiremo alla celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia ricordando la creazione dell'Istituto con l'Editto di Racconigi del 18 agosto 1831.

Nei decenni successivi il Consiglio di Stato ha acquisito il ruolo fondamentale di garante della giustizia nell'amministrazione e della tutela del cittadino nei confronti del pubblico potere, con capacità, creatività e indipendenza di giudizio. E questo durante i regimi democratici ma anche durante il regime fascista, nei cui confronti seppe mantenere — come è stato riconosciuto fin dall'Assemblea Costituente — un alto grado di autonomia.

Inoltre, l'anno prossimo ricorrerà il quarantennale della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, che sono parte integrante del sistema unitario della giustizia amministrativa, del quale rappresentano, al contempo, il primo contatto con i cittadini e l'elemento di diffusione e radicamento nel territorio.

È con l'istituzione di questi organi periferici, prevista da un Costituente orientato alla valorizzazione delle realtà locali, che la Giustizia amministrativa, indubbiamente di altissimo profilo ma sostanzialmente elitaria, è divenuta quello strumento aperto e accessibile quale viene unanimemente riconosciuto.

Spesso si parla di “nuove frontiere del giudice amministrativo”, perché nel lavoro della giurisdizione non esiste un traguardo al quale ci si possa fermare, un obiettivo finale. Esiste solo l'impegno, costante, ad adeguare le esigenze di tutela all'evoluzione, anch'essa costante, della società, dei costumi, dei valori, delle idee, e quindi delle aspettative di chi domanda giustizia.

Un impegno che ha un'unica stella polare; non quella dell'esercizio del “potere”, bensì quella del “servizio” nei confronti di coloro per i quali la giustizia amministrativa opera: i cittadini e le imprese che pretendono tutela, le amministrazioni che sono interessate alla verifica della legittimità del loro operato.

### 3. *Le funzioni giurisdizionali.*

3.1. *Un giudice “dei pubblici poteri”.* — Il mio primo obiettivo è quello di contribuire a rendere sempre più efficace il servizio giustizia.



Grazie anche al conforto della giurisprudenza costituzionale, si è ormai chiarito che il giudice amministrativo non è un giudice speciale, ma è il giudice ordinario del potere pubblico, in una visione di unità funzionale — non organica — della giurisdizione, che si fonda sull'art. 24 della Costituzione.

Il che vuol dire che noi siamo i giudici che devono tutelare i cittadini e le imprese a fronte del non corretto esercizio del potere, ed assicurare, dinanzi ad esso, la piena realizzazione dei loro diritti. Ma che siamo anche i giudici che — quando i ricorsi si rivelino privi di fondamento — devono consentire il rapido e sicuro raggiungimento dell'interesse pubblico che attraverso il potere viene perseguito.

Siamo inoltre i giudici che, di fronte alla trasformazione dello Stato da accentrato ad articolato in diverse autonomie, sono chiamati a risolvere sempre più spesso controversie tra enti pubblici, nonché, per effetto della prorompente emersione di interessi di dimensione plurisoggettiva, controversie tra pubblica amministrazione ed organismi di diversa natura e consistenza, in un quadro caratterizzato in modo crescente dai principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

In tale ruolo il giudice amministrativo diventa uno degli arbitri della costante dialettica tra autorità e libertà e, in qualche modo, anche un garante del pluralismo istituzionale, specie oggi che le dinamiche pubblicistiche si sviluppano alla ricerca di un equilibrio plurale tra potere pubblico, poteri privati, autonomia, sussidiarietà, concorrenza, mercato.

3.2. *Un giudice all'avanguardia, per una tutela piena e "satisfattiva"*. — Il nostro ruolo nel sistema giurisdizionale va meritato giorno per giorno, con il nostro lavoro, con le nostre sentenze, come sempre deve accadere per le Istituzioni di uno Stato democratico, in cui il prestigio non è più correlato all'esercizio di una funzione, ma al modo con il quale essa si esercita.

Il sistema della Giustizia amministrativa ha mostrato, già in passato, di saper cogliere, incoraggiare, talvolta addirittura avviare quel progressivo, profondo mutamento dei valori che investe l'amministrazione pubblica.

Nelle democrazie moderne i cittadini non si accontentano più della semplice "legittimità" dell'azione amministrativa: esigono valori nuovi, richiedono efficienza, trasparenza, responsabilità.

La nostra giurisprudenza si è dimostrata sensibile a questi mutamenti, ricercando nuovi strumenti processuali, raffinando ulteriormente quelli a sua disposizione e sfruttando tutte le potenzialità insite nei



principi di ragionevole durata, economia e concentrazione processuale e nei valori sostanzialistici del diritto europeo.

Ciò ha comportato, negli ultimi anni, una forte crescita della tutela fornita dal giudice amministrativo, da una tutela “effettiva” ma limitata quasi sempre al solo annullamento, a una tutela “piena”, che si estende anche al risarcimento del danno e a una cognizione più ampia del rapporto sottostante.

Questa crescita della tutela è, infatti, anche la conseguenza dei cambiamenti che hanno riguardato il potere pubblico e la situazione soggettiva vantata, nei confronti di esso, dal cittadino. Da una parte, infatti, il provvedimento amministrativo non è più la sola espressione del potere pubblico; accanto ad esso anche accordi, negozi, silenzi variamente tipizzati, comportamenti che, non a caso, costituiscono, secondo il nuovo codice, l’oggetto della giurisdizione amministrativa. Dall’altra, l’interesse legittimo non è più una mera legittimazione ad impugnare il provvedimento amministrativo, né ciò che resta al cittadino dopo l’esercizio del potere ablatorio, ma una situazione soggettiva anch’essa piena, dietro cui è visibile il bene della vita che l’ordinamento ha inteso tutelare, ed alla quale l’affermazione della risarcibilità contribuisce a dare corpo ed evidenza.

Dobbiamo considerare questi risultati come un punto di partenza per la prossima tappa: il passaggio dalla “pienezza” alla “satisfattività” della tutela. Le pronunce di accoglimento non devono servire più soltanto ad accertare i torti della pubblica amministrazione, ma piuttosto ad affermare le ragioni del cittadino.

3.3. *Un giudice che indirizza la pubblica amministrazione.* — Vi è poi un compito ulteriore, rispetto alla decisione del singolo caso, di cui il giudice amministrativo deve farsi interprete: indirizzare, orientare la pubblica amministrazione nell’esercizio del potere.

Le nostre sentenze hanno infatti una naturale attitudine a porsi come regola generale per i casi futuri, nei quali, in situazioni analoghe, il potere amministrativo dovrà essere esercitato. È allora evidente il compito — o meglio il fine — della giustizia nei riguardi della pubblica amministrazione: la tutela del singolo cittadino ma, al contempo, la garanzia del corretto funzionamento dell’amministrazione, nel suo stesso interesse, anche quando le viene “dato torto”. Perché la rimozione di un atto illegittimo deve aiutare a rendere legittimi gli atti successivi.

Vengono, così, tutelati i cittadini che sono stati lesi, ed anche quelli che, in futuro, si imbattono nell’esercizio del potere pubblico.

3.4. *La “pietra miliare” del codice del processo amministrativo.* — Di molti degli aspetti evolutivi fin qui tratteggiati si è fatto carico il codice del processo amministrativo entrato in vigore una settimana fa. Il codice prende atto di tali cambiamenti e li rende stabili.

Non è enfatico affermare che si tratta di una vera e propria “pietra miliare”, della quale dobbiamo essere profondamente grati al Parlamento e al Governo che hanno provveduto all’approvazione e all’attuazione della delega legislativa; un ringraziamento particolare va al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dott. Gianni Letta, che sin dall’inizio ha avuto a cuore questa storica riforma.

Ringrazio anche la Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato, alla quale il Governo ha ritenuto di affidare il compito di redigere lo schema, dando vita a una felice sinergia tra magistrati del Consiglio di Stato e dei T.A.R., colleghi della Cassazione, mondo accademico e forense.

L’emanazione del codice ha, anzitutto, un significativo valore simbolico, conferendo alla disciplina del processo amministrativo — dopo oltre 120 anni — la stessa dignità formale degli altri rami dell’ordinamento processuale.

Si è scelto di redigere un testo “leggero”, “a maglie larghe”, adatto ad una giurisdizione che, a differenza di quella civile e di quella penale, è stata sinora priva di un codice di rito.

L’auspicio che formulo per il futuro è quello di sfruttare tutta la peculiare potenzialità di questo testo, affinché esso funga non solo da “punto di arrivo” di oltre un secolo di conquiste giuridiche, ma soprattutto da “punto di partenza” per l’evoluzione successiva.

Nell’attuale sistema socio-economico — fisiologicamente ma spesso anche patologicamente complesso — il giudice amministrativo, con le sue pronunce ma anche con i modi e i tempi del suo processo, è ormai assunto al rango di protagonista, quale elemento rilevante di sviluppo e di competitività. Tanto è vero che la delega per il codice è contenuta in un provvedimento legislativo recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività del sistema Paese.

È poi significativo che la delega sia contenuta nel provvedimento che sancisce un’importante riforma del processo civile, determinando in tal modo una sintonia tra questo e il processo amministrativo e consentendo di superare i contrasti tra la giurisprudenza del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo.

Ciò sia per il metodo, in quanto il contributo al testo del codice di autorevoli rappresentanti della Cassazione è stato rilevante e costrut-

tivo, sia per i risultati: basti pensare ai punti fermi in materia di pregiudiziale amministrativa e di translatio iudicii.

Si è ormai acquisita la consapevolezza di esercitare tutti una funzione giurisdizionale unitaria, che valorizza le differenti competenze e le varie tecniche di sindacato di giudici diversi: l'auspicio è che tale consapevolezza non sia più rimessa in discussione, ma divenga una base solida su cui lavorare, tra le due Magistrature e all'interno di ciascuna di esse. Ma anche in Parlamento e nelle sedi della politica deputate alla riflessione sui temi della giustizia nel processo riformatore dello Stato.

4. *Le rinnovate funzioni consultive del Consiglio di Stato.* — Passo ora a considerare le funzioni consultive che la Costituzione pone, accanto a quelle giurisdizionali, in capo al Consiglio di Stato.

Di fronte ad alcuni fraintendimenti, anche recenti, conviene ribadire che l'attività consultiva è anch'essa un'attività di garanzia, svolta, come quella giurisdizionale, secondo canoni di assoluta autonomia e indipendenza, esercitata “nell'interesse pubblico” e non “nell'interesse della pubblica amministrazione”.

Non a caso la legge 27 aprile 1982, n. 186, sull'“Ordinamento della giurisdizione amministrativa”, detta anche norme sulle Sezioni consultive e sull'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

Le due funzioni hanno una natura non solo comune, ma complementare, tipica dei sistemi — largamente conosciuti in Europa — dotati di una giustizia amministrativa distinta da quella ordinaria; sistemi in cui le funzioni consultive mirano, in via preventiva, al medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire pubblico che il giudice persegue ex post, su istanza del cittadino. Un'attività di prevenzione del contenzioso, quindi, che giova alla giurisdizione ed è ad essa strettamente connessa.

Il Consiglio di Stato svolge le sue funzioni consultive quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato: così è investito di importanti questioni non soltanto dal Governo, ma anche dal Parlamento, dalle Autorità indipendenti e dalle Regioni.

Le funzioni consultive sono state oggetto di modernizzazione ad opera di interventi legislativi che le hanno incisivamente trasformate: dal sostegno all'attività di mera gestione dell'amministrazione pubblica al ruolo di organo ausiliario nell'attività “strategica” di amministrazione e di regolazione.

In particolare, è stata fortemente limitata l'attività consultiva obbligatoria su contratti e altri provvedimenti, coerentemente con la respon-

sabilizzazione della funzione dirigenziale all'interno delle amministrazioni.

Inoltre, il tradizionale strumento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha assunto una nuova collocazione istituzionale, in un contesto in cui il diritto europeo valorizza sempre di più le cd. ADR - Alternative Dispute Resolution.

Nel nostro ordinamento, il rimedio alternativo per eccellenza rispetto al giudizio amministrativo è proprio il ricorso straordinario, che affianca alla tradizionale terzietà della decisione — sulla base del parere, ora vincolante, del Consiglio di Stato — i valori aggiunti dell'economicità e dell'unicità del giudizio.

Infine, è stata potenziata la funzione consultiva sugli atti normativi del Governo, anche mediante l'istituzione di una apposita Sezione del Consiglio di Stato. L'Istituto è stato fortemente coinvolto nel processo di riordino normativo, su cui il Governo ha negli ultimi tempi intrapreso uno sforzo considerevole, riconosciuto anche dall'OCSE nel suo rapporto *Regulatory Reform in Italy* pubblicato quest'anno.

È previsto infatti il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sui testi unici, sui codici di settore, sugli interventi di riduzione dello stock normativo (cd. "taglialeggi"), che dimostrano l'impegno del Ministro per la semplificazione ad abbattere il numero delle leggi ormai obsolete.

*5. Il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi nella prospettiva delle riforme istituzionali. Giudice amministrativo e "dimensione federalista".* — Una riflessione particolare merita il ruolo della giustizia amministrativa in relazione all'evoluzione avviata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che sarà accentuata con il federalismo fiscale e con le altre riforme in senso federalista programmate dal Governo.

Il nostro sistema dovrà assicurare ai nuovi livelli di competenza un equilibrato rapporto tra tutela del cittadino e autonoma responsabilità delle istituzioni democratiche nelle scelte politiche e di merito.

Nel nuovo assetto federale, i magistrati del Consiglio di Stato e dei T.A.R. sapranno farsi interpreti e tutori delle regole, dei diritti e dei doveri "del sistema delle autonomie", avendo, al contempo, ben presente il loro ruolo di "elemento unificante" previsto dalla Costituzione.

Deve, a questo proposito, essere richiamato il valore centrale dell'art. 5 della Costituzione, che lega indissolubilmente l'unità della Repubblica al riconoscimento delle autonomie, e reciprocamente il valore del principio di autonomia alla piena realizzazione dell'unità della Repubblica.

Oltre all'impatto sulle funzioni giurisdizionali, il federalismo apre nuove prospettive anche per le funzioni consultive, rendendo attuale il dibattito sull'esigenza che le accresciute competenze regionali (amministrative, ma anche normative) siano dotate di un sostegno tecnico e neutrale, in grado di assicurare la legittimità dell'esercizio di tali poteri autonomi: il che potrebbe avvenire estendendo le funzioni consultive ai T.A.R.

Non mi nascondo la delicatezza di tale soluzione e le sue implicazioni anche in ordine agli organici. Al riguardo è stata prospettata la possibilità della nomina di alcuni giudici dei T.A.R. da parte delle Regioni, come già avviene per il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana e per il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige.

È un'ipotesi, ma non possono escludersi soluzioni diverse; l'importante è avviare una approfondita riflessione.

6. *I tempi del processo e lo "spazio al di fuori del codice": profili ordinamentali e organizzativi.* — La collocazione centrale della giustizia amministrativa impone decisioni rapide.

In alcuni settori rilevanti per il funzionamento delle istituzioni e per l'economia questo già avviene, grazie ad efficaci riti speciali, con tempi che nulla hanno da invidiare agli altri Paesi europei. Occorre riflettere sulle modalità con cui perseguire una maggiore tempestività anche per il rito ordinario.

Purtroppo la mole di arretrato accumulatosi in quarant'anni resta imponente e i danni da risarcire a causa della cd. legge Pinto aumentano in maniera esponenziale.

A questo non si può sopperire solo con le riforme processuali: occorre occuparsi dello "spazio al di fuori del codice", lavorando sugli altri, e decisivi, profili dell'organizzazione e dell'assetto ordinamentale.

Su ciò segnalo la necessità di uno sforzo ulteriore da parte di tutti i colleghi, ma anche delle Autorità.

7. *La necessità di uno sforzo ulteriore per i giudici amministrativi.* — In primo luogo, mi appare opportuno e doveroso incoraggiare il sistema della giustizia amministrativa a ricercare soprattutto "dentro di sé" i rimedi alla situazione esistente, ispirandosi ai valori del merito, della produttività, del "decoro", della buona organizzazione.

7.1. *Valorizzazione del merito e della produttività.* — Il primo, più generale, aspetto è quello della professionalità dei giudici amministra-

tivi, che devono essere sempre più attrezzati, anche culturalmente, alle nuove esigenze del diritto e del processo.

I selettivi concorsi di accesso, per il Consiglio di Stato e per i T.A.R., assicurano una rigorosa valutazione del magistrato al suo ingresso in carriera, ma questo non deve consentirci di “dare per scontata”, negli anni successivi, una professionalità che va invece dimostrata, giorno per giorno, “sul campo” delle aule d’udienza.

Occorre, ad esempio, accentuare, nell’ambito del Consiglio di presidenza, e con tutte le garanzie per la cd. indipendenza interna dei magistrati, la valutazione dei profili del merito — e anche della produttività — prima di conferire incarichi direttivi o avanzamenti di carriera, evitando meri automatismi.

Tali verifiche periodiche, oltre a costituire ormai la regola ordinaria di funzionamento di ogni apparato pubblico, non vanno considerate come attentati all’autonomia dei magistrati, ma piuttosto come una doverosa garanzia dell’interesse dei cittadini e dell’ordinamento a che il giudice lavori e lavori bene.

Sempre a proposito di produttività, è necessario tener conto degli indirizzi del Consiglio di Presidenza relativi ai limiti massimi dei carichi di lavoro. È ovvio che, oltre un certo livello, la quantità non può che andare a scapito della qualità. Occorre però rimarcare che la funzione giurisdizionale mal si presta, per sua natura e per dimensione qualitativa, a forme di misurazione meramente quantitative. È dunque auspicabile una maggiore flessibilità dei carichi di lavoro.

7.2. *Il valore del “decoro” di fronte alle “tentazioni mediatiche”.* — Un ulteriore profilo è quello del “decoro” del giudice amministrativo. Noi siamo lontani dalle “esposizioni e strumentalizzazioni mediatiche” che purtroppo caratterizzano, talvolta, altri settori.

Cionondimeno, considerata la sempre maggiore incidenza delle nostre pronunce su temi di grande attualità, spesso anche di rilievo politico, va ribadita l’assoluta necessità di non cedere alle lusinghe dei media o delle comunicazioni elettroniche e di non avere — secondo la Sua definizione, signor Presidente — atteggiamenti “impropriamente protagonistici o personalistici”.

7.3. *L’utilità cruciale di una buona organizzazione.* — Infine, notevoli risultati si possono ottenere, a ordinamento vigente, con una buona organizzazione del nostro modo di lavorare.

Sappiamo bene, signor Presidente, quanto Le stia a cuore questo aspetto, che vale per tutte le Magistrature, come Ella ha avuto modo di

rilevare di recente, in occasione dell'insediamento del nuovo CSM, rimarcando come alle attuali disfunzioni si deve far fronte non soltanto con interventi normativi "ma anche con la diffusione di buone pratiche, nel segno di una nuova cultura dell'organizzazione di cui ha dato e si appresta a dare esempio la Suprema Corte".

Anche noi stiamo cercando di migliorare le soluzioni organizzative, intervenendo sulla preparazione delle udienze e sull'informatizzazione del nostro processo (su cui siamo all'avanguardia in Italia), per conseguire in tempi brevi l'obiettivo del "processo amministrativo telematico".

Quanto al primo profilo, sono convinto che esistano margini per ottenere un'apprezzabile accelerazione dei tempi processuali, ad esempio elaborando criteri per la programmazione delle udienze e per l'assegnazione dei ricorsi secondo modalità idonee ad ottimizzare l'organizzazione dell'attività dei magistrati e delle segreterie, quali l'individuazione, mediante un sommario esame preliminare, dei ricorsi seriali, di quelli riguardanti le stesse problematiche giuridiche, di quelli di esito processuale o di merito scontato, nonché di quelli suscettibili di essere decisi con sentenza in forma semplificata eventualmente anche in sede cautelare.

Quanto al processo amministrativo telematico, esso dovrà essere sviluppato in tutte le sue potenzialità, mediante interventi di digitalizzazione degli atti e di informatizzazione del lavoro in tutte le sue fasi, dalla redazione del ricorso fino alla pubblicazione del provvedimento giurisdizionale.

Una volta raggiunto il fondamentale obiettivo di avere un unico ed omogeneo sistema informativo utilizzato presso tutte le sedi della Giustizia amministrativa, dopo il suo necessario assestamento funzionale, occorre intervenire per rendere interoperabili tutti i protagonisti del processo amministrativo: i difensori, la segreteria dell'ufficio giurisdizionale, i magistrati. Ciò al fine di garantire l'interscambio di dati e documenti in modo agevole e sicuro per la salvaguardia dell'integrità delle informazioni e della privacy dei soggetti interessati, nonché per consentire il monitoraggio continuo dell'intero iter procedimentale.

In una prospettiva più a breve termine, ad una delle attuali quattro Sezioni consultive potranno essere affidate funzioni giurisdizionali per le quali maggiore è la necessità dello smaltimento dell'arretrato.

7.4. *Il ruolo fondamentale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.* — Di fronte a un quadro così vasto, occorre sostenere le possibili iniziative nell'ambito di una strategia organica, che non



può che essere coordinata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Mi permetto di ricordare, a proposito di anniversari, che proprio quest'anno ricorre il decennale di una fra le più significative riforme del nostro sistema: la legge 21 luglio 2000, n. 205, che, tra l'altro, ha previsto l'attuale composizione del Consiglio di Presidenza, nel quale la presenza dei membri laici realizza il collegamento con il Parlamento e, quindi, con le istanze più vive della società.

L'“apertura” all'esterno vale ad attenuare i pericoli di chiusure corporative che spesso allignano nei corpi dello Stato e di tendenza alla separatezza e all'autoreferenzialità proprie di una certa cultura giudiziaria.

8. *La necessità di un (limitato) intervento da parte dello Stato.* — Ho detto dell'esigenza di uno sforzo eccezionale per lo smaltimento dell'arretrato. Il codice ha affidato all'iniziativa della giustizia amministrativa l'individuazione di apposite misure straordinarie. L'obiettivo appare realizzabile ma è necessario sostenerlo con risorse “dedicate”, anche se in quantità modesta, da corrispondere a coloro che dimostrano maggiore impegno nello smaltimento del lavoro oltre i carichi ordinari.

Signor Presidente, siamo ben consapevoli che il contenimento e la progressiva riduzione del nostro debito pubblico costituiscono un “imperativo cui nessuno può sfuggire”, come Ella ha avuto modo di affermare.

In questa prospettiva rilevo che oggi lo Stato spende somme ingenti per risarcire i danni derivanti dalla legge Pinto per l'eccessiva durata dei processi e per destinare risorse organizzative alla risoluzione delle relative controversie.

E allora, con modesti investimenti si può compiere, in prospettiva, un'operazione economicamente conveniente.

Ecco la nostra risposta alla crisi: continuiamo ad aumentare la produttività anche se i mezzi diminuiscono e dimostriamo oggettivamente l'esigenza di alcuni investimenti mirati, abbondantemente compensati, in prospettiva, da minori spese.

9. *Conclusioni.* — Signor Presidente, mi auguro di svolgere il mio mandato con l'impegno derivante dalla consapevolezza dei problemi, ma soprattutto delle capacità, della giustizia amministrativa.

Il Paese ha necessità di una giustizia sempre più rapida e sempre migliore. Una giustizia che sia in grado di offrire una risposta concreta, in termini di tutela, alle aspettative dei cittadini, di fornire indirizzi

chiari all'amministrazione, di assicurare certezze al sistema-Paese in un quadro normativo spesso incerto.

Indipendenza, professionalità e responsabilità sono i valori fondamentali cui deve ispirarsi la magistratura amministrativa, affinché possa di proseguire quella evoluzione volta a dar voce ai principi, alle esigenze ed ai comportamenti della nuova società.

È a questi valori che intendo ispirare la mia attività, come ho sempre fatto: so bene che il compito è oneroso, delicato e irto di difficoltà.

Il nostro è un mestiere difficile: la collocazione centrale di noi giudici amministrativi nell'attuale contesto istituzionale, economico e sociale ci rende più esposti che in passato ai giudizi e alle critiche, e talvolta anche ad attacchi del tutto privi di fondamento. A ciò possiamo rispondere con il nostro lavoro, con il nostro senso del servizio, tenendo sempre presente la necessità di dover "rendere conto" in modo chiaro e trasparente del nostro operato: non solo alla nostra coscienza ma anche all'esterno, ai cittadini, al Paese.

Ci tranquillizza pensare che ai problemi e alle preoccupazioni si accompagna, compensandoli in positivo, l'entusiasmo di chi ama questo lavoro e lo vive come se ogni giorno fosse il primo.

Mi auguro — e cercherò in ogni modo di onorare tale auspicio — che in tutti noi l'entusiasmo possa conservarsi, continuando ad apportare un contributo innovativo — sia nei contenuti che nell'organizzazione — a una Magistratura prestigiosa e a un servizio fondamentale come quello di rendere giustizia.

Una Magistratura e un servizio che consentono di vivere momenti straordinari non soltanto sul piano giuridico e professionale, ma anche su quello umano. Momenti per i quali vale la pena dedicare la vita a questo lavoro, perché "la giustizia nei confronti dell'individuo, fosse anche il più umile, è tutto. Il resto viene dopo".