**Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi**

Giornate celebrative

dai 190 anni dell’editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali

12 e 13 novembre 2021

Teatro Carignano

Torino

# **PRIMA PARTE**

# **PROFILI STORICI DELLE FUNZIONI CONSULTIVE**

# **Dalla nascita del Consiglio di Stato allo Statuto albertino**

Il cittadino di Torino che, la mattina del 30 agosto 1831, lesse sulla Gazzetta Piemontese: «*Ieri l'altro domenica è stato pubblicato, nelle due lingue italiana e francese, il seguente importantissimo Editto di Sua Maestà per la creazione di un Consiglio di Stato ne' Reali Suoi Dominî di Terraferma*», certamente non avrebbe mai immaginato che nella sua città, dopo addirittura 190 anni, si sarebbe celebrato quell’Editto.

Il Prof. Melis prima e la prof.ssa Casana poi - ma anche il Presidente Patroni Griffi - da par loro, hanno analizzato ieri – anche sotto un profilo storico - le funzioni e il ruolo del Consiglio di Stato e quindi non possiamo che fare rinvio alle loro brillanti relazioni.

Qui ci preme solo sottolineare che forse non è scontato quanto di solito si ritiene e cioè che fino alla legge Rattazzi del 1859 il Consiglio avesse un ruolo prevalentemente politico.

E’ noto, al riguardo, che Santi Romano riteneva che “*il suo carattere politico era notevole*”.

Tale autorevole opinione è stata garbatamente confutata da Gabriele Pescatore secondo cui l'istituto, fin dall’inizio, si delineò quale organo tecnico.

Ed in effetti la mancanza di potere decisionale definitivo induce a pensare che il Consiglio, fin dall’origine, avesse caratteristiche più tecniche che politiche.

Il che, forse, è anche dimostrato dalla circostanza che conservò le sue funzioni anche dopo lo Statuto albertino. E sarebbe stato contraddittorio mantenere un organo di rilievo politico allorché le leggi, ormai, erano deliberate solo dal Parlamento.

E mi pare che anche l’analisi della prof. Casana confermi indirettamente, in qualche modo, questa impostazione allorché ritiene che – quantomeno di fatto – il peso politico dell’organo si rivelò modesto o, almeno, inferiore alle aspettative e che però, svolse un utile lavoro di routine come collaboratore “tecnico”.

Fin dall’inizio, quindi, le funzioni del Consiglio assunsero carattere prevalentemente tecnico. Carattere che sarebbe poi rimasto lungo tutto il corso della sua storia.

Un’altra considerazione riguarda la composizione.

E’ rilevante il richiamo nell’Editto al «*palese merito*» contenuto nel proemio. Affermazione, per quei tempi, di carattere assolutamente innovativo, perché la nascita e il censo costituivano fino ad allora condizione imprescindibile per l'accesso alle cariche pubbliche.

Possiamo cogliere, quindi, un altro carattere del Consiglio di Stato: un organo tecnico di elevatissima specializzazione che collabora allo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Un’ulteriore considerazione riguarda lo Statuto albertino che, com’è noto, non diceva nulla sul ruolo del Consiglio di Stato, prevedendo solo il suo riordino, laddove le carte costituzionali entrate in vigore in quell’anno in diversi stati italiani prevedevano organi simili.

E’ probabile che, in questa circostanza, prevalse il dubbio della possibile inconciliabilità del nuovo regime costituzionale con il ruolo del Consiglio di Stato e si ritenne – come spesso accade - di spostare il problema più avanti nel tempo, prevedendo il suo riordino.

Ma evidentemente i dubbi erano notevoli se si pensa che alla preparazione dello Statuto parteciparono diversi componenti del Consiglio e il vero redattore dello Statuto fu proprio Luigi des Ambrois che – come sappiamo - sarebbe diventato, qualche anno dopo, il primo presidente per così dire “laico” del Consiglio di Stato.

Comunque in questa fase, il Consiglio si trasformò in organo tecnico di consulenza dell’esecutivo, anticipando, in tal modo, la riforma Rattazzi, pur non mutando la propria collocazione formale nell’ordinamento.

Ecco quindi un’altra caratteristica del Consiglio di Stato: la capacità di adattamento alla situazione istituzionale che via via, nei fatti, si afferma.

In definitiva, dunque, carattere tecnico, altissima specializzazione e capacità di adattamento: questi i caratteri che erano propri di quel Consiglio di Stato, come lo sono di quello odierno, e che sono le ragioni per le quali ancora oggi, dopo ben 190 anni, lo celebriamo.

Come sappiamo con la riforma del 1859, per la prima volta, il Consiglio svolse entrambe le funzioni consultiva e contenziosa, secondo un modello che troverà la sua definitiva consacrazione nel 1889, prendendo così vita – come disse Alberto de Roberto - un circuito virtuoso tra attività consultiva e giurisdizionale.

Più volte in epoche successive si provò a separare le due funzioni senza tuttavia - per fortuna – mai riuscirvi.

La legge Rattazzi del 1859 è anche rilevante perché – secondo l’opinione comune - contiene la prima fonte normativa espressa del ricorso straordinario.

E qui è da segnalare che – secondo Fabio Merusi – è possibile che Rattazzi, prevedendo il parere del Consiglio di Stato nella legge del 1859, poi confluita nell'Allegato D della legge del 1865, voleva innescare un procedimento di processualizzazione del ricorso straordinario, analogo a quello che accadde in Francia, che poi, com’è noto, non si realizzò nel nostro ordinamento.

# **La legge sull’abolizione del contenzioso amministrativo del 1865**

Dopo l’abolizione del contenzioso amministrativo del 1865 - come sappiamo - il Consiglio perse le funzioni contenziose e rimase titolare delle sole competenze consultive.

Si verificò, quindi, una seconda crisi dell’Istituto: era utile conservare un organismo che poteva essere sostituito da altri organi consultivi?

In realtà in questa fase la funzione consultiva dominò nuovamente la vita del Consiglio e diede un apporto fondamentale per la costruzione dell’unità d’Italia, come ha detto il prof. Melis.

Come è noto, è proprio in questo periodo che il ricorso straordinario conosce la sua massima fortuna in quanto con l’abolizione del contenzioso amministrativo rimaneva l'unico strumento a disposizione dei singoli contro la lesione di quella particolare situazione soggettiva che sarebbe stata poi definita di interesse legittimo.

In tal modo il Consiglio, utilizzando l’unico strumento di tutela rimasto, cominciò ad elaborare i principi che saranno poi alla base della formazione della giustizia amministrativa.

Difatti, già prima del 1889, in sede di ricorso straordinario, in alcuni casi la legittimità dei provvedimenti iniziò ad essere valutata alla stregua di criteri concernenti la legittimità intrinseca.

# **L’attribuzione di funzioni giurisdizionali nel 1889**

E’ per questo motivo che, nel 1889, si ritenne opportuno non creare un nuovo organo ma affidare le nuove funzioni contenzioseal Consiglio di Stato.

Ecco allora che il Consiglio cambia nuovamente la sua natura e si rinnova uno stretto collegamento tra attività consultiva e contenziosa in capo al medesimo organo.

Quanto al ricorso straordinario, ci si poteva attendere che all’istituzione della IV sezione potesse seguire l’eliminazione del rimedio ed infatti, nel 1897, il governo Di Rudinì provò ad abrogare le relative disposizioni, senza esito.

E qui è da rilevare il severo giudizio di Vittorio Emanuele Orlando, sulle orme di Antonio Salandra, secondo cui il ricorso straordinario aveva perduto ogni ragion d’essere e che “*non si può dire soltanto inutile: esso è ingombrante e perciò dannoso”*.

A tali critiche avrebbe risposto più tardi Santi Romano.

Il progetto di Giolitti nel 1906, però, non prevedeva l’abolizione del ricorso straordinario ma solo l’eliminazione di alcune “*complicanze e difficoltà*” e portò alla legge n. 62/1907 che riguardò anche il ricorso straordinario. Diceva Giolitti in parlamento: *“Questa soppressione … non sarebbe una cosa buona. Il ricorso straordinario al re costituisce una giustizia gratuita, giacché essa non costa che il foglio di carta per ricorrere al Governo”.*

A quanto pare, tale eliminazione non vi fu anche per una sorta di rispetto nei confronti di poteri formalmente propri del re, oltre al fatto che l’abolizione poteva sembrare misura antiliberale e odiosa.

La riforma del 1907, comunque, se rimuoveva i più vistosi degli inconvenienti, lasciava in piedi la questione di fondo: qual è la ragion d'essere del ricorso straordinario una volta che era stata istituita la IV Sezione con funzioni giurisdizionali?

E infatti continuò il dibattito anche all’interno dell’Istituto, se nel 1911 il Presidente Giorgio Giorgi scriveva con decisione: “*Ormai il ricorso straordinario è in agonia, e non tarderà il giorno che non se ne parlerà più*.” Previsione che però, come sappiamo, non si è mai avverata.

Verso la fine dell’800 V.E. Orlando pose poi la questione generale del mantenimento in capo al Consiglio di Stato delle due funzioni consultive e contenziose.

Come è noto, tale tema sarà una costante – fino a tempi relativamente recenti - del dibattito sulla giustizia amministrativa.

Per tali ragioni il Presidente del Consiglio Luzzatti nel 1910 istituì una commissione di studio chiedendosi «*se non fosse giunto il momento di staccare dal Consiglio di stato le due sezioni giurisdizionali per farne un supremo tribunale amministrativo*».

E fu così, allora, che Giorgio Giorgi nel 1911 sentì la necessità di ribadire la piena compatibilità delle due funzioni in capo allo stesso organo.

La Commissione Luzzatti, in ogni caso, alla fine, ritenne che la scissione delle sezioni giurisdizionali dalle consultive avrebbe comportato conseguenze negative.

# **Le funzioni consultive dal 1865 al 1923**

Dal 1865 al 1923 le attribuzioni consultive del Consiglio di Stato non subirono rilevanti modificazioni.

Vi fu un ulteriore incremento dell’esercizio di tale funzione ed è stato sottolineato il coinvolgimento del Consiglio, come organo consultivo, nella legislazione di fine Ottocento e poi, in particolare, in quella giolittiana.

# **Le funzioni consultive durante il fascismo**

E venne il fascismo.

L’opera di riassetto dell’intero sistema istituzionale del regime non poteva non riguardare anche il Consiglio di Stato, in coerenza con il rafforzamento del potere esecutivo.

E infatti l’art. 4 del r.d, n. 2840/1923 gli attribuì un ruolo fondamentale in gran parte dell'attività amministrativa.

Seguirono il r.d. n. 1054/1924 e la legge n. 100/1926 all’esito della quale la funzione consultiva del Consiglio di Stato venne estesa a tutta l'attività normativa dell’esecutivo.

In questo periodo indubbiamente il Consiglio diede un rilevante contributo alla produzione legislativa e regolamentare.

Molti studi e convegni sono stati dedicati al rapporto tra il Consiglio di Stato – anche nell’esercizio delle funzioni consultive - e il fascismo e anche ieri se n’è parlato.

Quasi tutti, comunque, concordano sul fatto che in questa fase il Consiglio seppe conservare, grazie anche alla cultura giuridica pre-fascista di molti dei suoi componenti, alla sapienza tecnica e ad un accentuato spirito di corpo, una certa indipendenza di giudizio senza considerevoli concessioni al fascismo.

E anche la nomina di Santi Romano a presidente - in qualche misura in modo imprevedibile - introdusse degli elementi quantomeno di non totale adeguamento all’idea autoritaria del regime. E ciò per la straordinaria autorevolezza del presidente, probabilmente poco incline ad inchinarsi alle esigenze politiche del momento. D’altro canto la sua teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici non poteva non apparire in contrasto con l’impostazione – per così dire - “monistica” del fascismo.

In ogni caso, come ha detto Guido Melis, in questo periodo il Consiglio, anche nello svolgimento dell’attività consultiva - con pareri anche contrari alla volontà dell’esecutivo - svolse un’attività di guida dell’Amministrazione e la qualità tecnico-giuridica salvò spesso il Consiglio da strumentalizzazioni politiche.

# **La Costituzione e gli sviluppi successivi**

Mentre durante la guerra la funzione consultiva operò in maniera ridotta, nel 1944 e 1945 furono istituite due commissioni di studio presiedute da Ugo Forti. In particolare la Prima Commissione si interrogò – ancora una volta - sulla opportunità di scindere le funzioni consultive da quelle giurisdizionali, confermando la necessità della conservazione di entrambe in capo allo stesso organo.

Nel frattempo anche il Presidente Meuccio Ruini, nella sua relazione di insediamento, richiamava l’attenzione sull’unità sostanziale delle funzioni del Consiglio di Stato; anzi, il Consiglio di Stato stesso istituì una commissione di studio i cui lavori, in particolare, confutarono la critica “*mossa da superficiali osservatori*” di un ibridismo delle attribuzioni consultive e contenziose.

E’ poi troppo noto il dibattito in seno all’Assemblea Costituente per farne cenno in queste note.

La Costituzione repubblicana ha conservato dunque il Consiglio di Stato con la duplice funzione di organo consultivo e giurisdizionale e l’art. 100 – secondo l’opinione più convincente - ha costituzionalizzato l’attività consultiva nelle sue diverse espressioni, laddove l’art. 108, secondo comma, ha riferito la garanzia di indipendenza a tutte le funzioni del Consiglio, incluse, quindi, quelle consultive.

Da segnalare che poco dopo l’entrata in vigoredella Costituzione, si istituì il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con funzioni anche consultive, comprensive del ricorso al Presidente della Regione, con una previsione, addirittura, di rango costituzionale.

Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni consultive nel dopoguerra, Rosanna de Nictolis le ha analizzate in dettaglio e alle stesse facciamo rinvio.

E’ anche da rilevare che, quando tra il 1967 ed il 1973 cessarono di funzionare le Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, il ricorso straordinario fornì quantomeno un mezzo di tutela ai cittadini.

E questo in attesa della nascita dei Tribunali amministrativi regionali, che anche oggi celebriamo.

Un fondamentale impulso alla funzione consultiva, con particolare riguardo agli atti normativi, fu poi dato dall’art. 17 della legge n. 400/1988 che – tra l’altro - ha chiarito l'obbligo del parere anche con riguardo ai regolamenti ministeriali.

E’ poi da segnalare che la tentazione di scindere la funzione consultiva da quella giurisdizionale fu ripresa - senza esito - in tempi relativamente più recenti dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita con l. cost. n. 1/1997.

Prima del 1997 la legislazione prevedeva numerosi pareri obbligatori del Consiglio di Stato e molti erano anche i pareri sull’attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Questa funzione è entrata parzialmente in crisi in quanto, da un lato, è stata considerata di ostacolo alla rapida conclusione del procedimento amministrativo e, dall’altro, non era coerente con la trasformazione del modello dell’organizzazione ministeriale che attribuisce ai dirigenti una posizione di autonomia e di responsabilità “esclusiva”.

Dopo la riforma contenuta nella legge n. 127/1997**,** la funzione consultiva obbligatoriariguarda, quindi, solo le attività che più incisivamente impegnano l’azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento.

Anzi, soprattutto dopo questa legge, il Consiglio di Stato non può (più) essere considerato organo consultivo dell’Amministrazione che partecipa all’ordinario svolgersi dell’azione amministrativa, ma è organo ausiliario del Governo in posizione di autonomia, indipendenza e terzietà.

Si è discusso se tale legge abbia ridimensionato o meno il ruolo consultivo del Consiglio ma l’opinione prevalente è nel senso che tale ruolo non è mutato quantomeno sotto il profilo qualitativo. Certo, quantitativamente il numero di richieste di parere è diminuito ma si è registrata una grande ripresa dell'attività consultiva sugli atti normativi.

Prevedendo tale incremento di attività il legislatore istituì (come auspicato, cinquant’anni prima, dalla commissione Forti) un’apposita sezione consultiva.

# **SECONDA PARTE**

# **LE VARIE TIPOLOGIE DI PARERI**

# **La sistematica dei pareri**

Per quanto riguarda la sistematica dei pareri, la più appagante è proprio quella che si evince dall’art. 100 della Costituzione - ripresa in qualche modo dalla giurisprudenza e dalla dottrina – là dove si fa riferimento alla funzione di collaborazione nella sua prima parte (“*organo di consulenza giuridico-amministrativa*”) e a quella giustiziale nella sua seconda parte (“*e di tutela di giustizia nell’amministrazione*”).

Orbene, il Consiglio di Stato, in alcuni casi, svolge una funzione di collaborazione in senso proprio con l’Amministrazione. Ciò accade allorché interviene in sede di formazione dell’atto normativo (o in sede di formulazione dei progetti di legge che vengono affidati dal Governo) e anche in sede di interpretazione dello stesso una volta che è stato emanato, come nel caso dei quesiti.

Analoga funzione di collaborazione il Consiglio svolge ai sensi dell’art. 58 del r.d. n. 444/1942, che gli dà facoltà di segnalare al Governo le ipotesi nelle quali la legislazione vigente risulti “*oscura, imperfetta od incompleta*”. Facoltà di cui negli ultimi tempi fa fatto un certo uso.

In tali evenienze, il Consiglio valuta l’atto, in formazione o già formato, rispetto al diritto oggettivo, prescindendo quindi dalla posizione di singoli interessati.

In altri casi, invece, la richiesta di parere mira a risolvere una controversia, con una finalità, quindi, di tipo giustiziale.

Quando ciò accade, i parametri di giudizio sono quelli – sostanzialmente non dissimili dall’attività giurisdizionale - della tutela delle posizioni soggettive sulle quali l’azione amministrativa è destinata ad incidere.

# **I pareri in funzione di collaborazione**

## **I pareri sugli atti normativi**

Iniziando dai pareri sugli atti normativi, i criteri che il Consiglio ha utilizzato sono stati, da sempre, piuttosto ampi.

Le sue tecniche di valutazione si sono comunque via via affinate dopo l’entrata in vigore dell’art. 17 della legge n. 400/1988.

Dopo tale legge, a seguito della sancita (o meglio: ribadita) obbligatorietà del parere, si è accompagnato, quasi contestualmente, il fenomeno dell’espansione della normativa secondaria.

E ciò ancorché la legge costituzionale n.3/2001, con le spinte centrifughe del nuovo Titolo V – secondo l’interpretazione diffusa - abbia delimitato l’ambito del potere regolamentare del Governo e quindi del parere del Consiglio di Stato.

All’inizio degli anni ’90 uno dei temi centrali della politica legislativa è diventata la semplificazione, prima amministrativa e poi normativa (con la legge n. 537/1993, legge n. 59/1997, legge n. 50/1999, legge n. 229/2003, legge n. 246/2005).

Orbene il Consiglio di Stato, in queste vicende, ha obiettivamente svolto il ruolo di “cabina di regia” dell’intero processo di normazione, facendo riferimento nei suoi pareri non solo alla qualità della regolazione in senso formale (e quindi alla tecnica normativa in senso stretto) ma anche, in qualche modo, a quella sostanziale, cioè alla fattibilità dell’iniziativa.

Sennonché, probabilmente a seguito dell’impatto con l’economia globalizzata e di una sempre maggiore consapevolezza dei rapporti tra diritto ed economia, si acquisisce, seppur lentamente, la consapevolezza del rapporto fra qualità della regolazione e crescita del Paese.

La semplificazione acquista un più spiccato carattere economico, mettendo in luce come un sistema amministrativo inutilmente complesso rappresenti un costo per i cittadini e per le imprese.

E quasi vent’anni fa, nel 2002, mentre Pasquale de Lise sottolineava che la funzione consultiva sull'attività normativa era stata svolta nella consapevolezza che “*uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico è rappresentato dalla qualità della regolazione*”, Filippo Patroni Griffi riteneva di fondamentale importanza che il Consiglio di Stato si cimentasse nel campo della qualità della regolazione, in ciò riconvertendosi l’esame del merito e dell’opportunità della norma. Avvertiva, però che era una via non facile, per ragioni pratiche e per ragioni istituzionali. Ma se il Consiglio ci fosse riuscito avrebbe costituito un modello di riferimento per i centri di produzione delle norme.

Ebbene possiamo dire che quella previsione oggi si è avverata e siamo in presenza di un vero e proprio rilancio dell’attività consultiva che ha attribuito al Consiglio di Stato un ruolo centrale nel circuito istituzionale di formazione delle regole e probabilmente anche nel circuito istituzionale *tout court*.

E’ stato così che il Consiglio - come diceva il Collega Luigi Carbone, che con Giancarlo Coraggio e Franco Frattini è stato uno dei protagonisti di questa svolta - si è fatto portatore di un’istanza molto diffusa – soprattutto a livello europeo – secondo cui il miglioramento della regolazione è necessario a causa della spropositata crescita della normazione, dell’innalzamento dei costi della regolazione nei confronti delle strutture amministrative, dei cittadini e delle imprese, dell’incremento dei costi indiretti sull’economia causati dalla riduzione della concorrenza o degli investimenti.

E nella relazione di inaugurazione del 2017 il Presidente Pajno sottolineava che il Consiglio aveva attuato una sorta di “autoriforma” delle funzioni consultive proprio in questa direzione, in quanto non accertava solo la mera conformità dello schema al quadro normativo, ma facendo propri i modelli della cd. *better regulation,* si pronunciava sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, sulla sua verifica e sulla idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge (la cd. fattibilità); strumenti presenti da tempo nell’ordinamento che però in gran parte, di fatto, non erano stati utilizzati in modo appropriato.

Giungendo fino a ritenere che la concreta fattibilità della legge fosse da considerare una condizione sostanziale della legittimità della norma.

**L’analisi economica del diritto e il Consiglio di Stato**

Questa impostazione fa dunque entrare a pieno titolo nel tema della produzione normativa - e quindi dell’attività consultiva del Consiglio - l’analisi economica del diritto che, come aveva già detto l’Adunanza generale nel 2004, era rimasta a lungo fuori dal dibattito politico-istituzionale sulla normazione.

Certo ci si può chiedere se il Consiglio di Stato possieda gli strumenti per valutazioni di questo tipo ma, in effetti, nello svolgimento di questa funzione, potrebbe avvalersi del contributo di esperti in discipline non giuridiche, come già preconizzava il Presidente Levi Sandri, con grande lungimiranza, molto tempo fa. E ciò analogamente, del resto, a quanto già previsto in sede di redazione degli schemi di testi unici.

Un altro profilo innovativo che ha caratterizzato la recente stagione della funzione consultiva sugli atti normativi è stato quello dell’attenzione alla fase di attuazione delle riforme cioè al loro effettivo funzionamento.

In sostanza si parte dal presupposto – che all’uomo della strada sembra un’ovvietà – che per riformare non è sufficiente emanare una normativa (o addirittura annunciare una normativa, come talvolta si percepisce) ma occorre verificarne l’attuazione.

È stata data rilevanza, quindi, agli strumenti “non normativi” di qualità delle regole, quali la misurazione degli effetti dell’intervento, la consultazione dei soggetti interessati, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell’attuazione, l’informazione ai cittadini e la comunicazione istituzionale.

Sempre secondo il Presidente Pajno un’altra innovazione significativa è stata quella di considerare l’intervento sulla pubblica amministrazione come un tema unitario e non come un ennesimo riassetto di singole parti, evidenziando l’importanza di un approccio, per così dire, olistico.

Quanto al metodo, oltre alla possibilità di ascoltare l’amministrazione proponente, il Consiglio di Stato - in modo innovativo - ha acquisito spesso la presentazione di contributi scritti dei soggetti, anche privati, destinatari degli schemi di normativa.

E nella successiva relazione del 2018 constatava che si era compiuta la fase di rilancio delle funzioni consultive. E la dottrina ha apprezzato lo sforzo compiuto.

## **I pareri su quesiti**

Un notevole rilievo, qualitativo prima ancora che quantitativo, hanno i pareri sui quesiti cd. di massima.

La loro rilevanza, pur non essendo essi - come è noto – vincolanti, discende dall’autorevolezza dell’organo che li rende. Sono resi in tempi molto brevi e non soggiacciono ai vincoli dell’esercizio della funzione giurisdizionale, sicché il Consiglio può pronunciarsi anche su aspetti connessi a quelli sui quali poggia la richiesta di parere.

E’ stato anche rilevato che tali pareri possono assumere un carattere in qualche modo “giustiziale”, concorrendo a prevenire i conflitti e a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

Quanto alla legittimazione, il Consiglio di Stato ha costantemente ricordato che i pareri possono essere resi anche a favore di soggetti pubblici di autorità amministrative indipendenti, Regioni e addirittura alle Camere - come il parare sui cd vitalizi dei parlamentari - in quanto la funzione consultiva è esercitata esclusivamente nell’interesse dello Stato-Comunità. Inoltre è stato ribadito che non possono essere richiesti su fattispecie per le quali siano pendenti controversie giurisdizionali poiché, altrimenti, l’attività consultiva andrebbe ad incidere su un contenzioso in atto.

# **I pareri in funzione di giudizio**

## **I pareri su ricorso straordinario**

Tra i pareri in funzione di giudizio viene in rilievo, innanzi tutto, il parere su ricorso straordinario.

Non è certo questa la sede per affrontare la questione della natura giuridica del rimedio.

In ogni caso, la Sezione che ho l’onore di presiedere, in più occasioni, pur ribadendo il progressivo avvicinamento del ricorso straordinario ai rimedi giurisdizionali, ha sottolineato la non perfetta equiparabilità dei due rimedi escludendo la totale giurisdizionalizzazione del rimedio.

Quanto sopra a noi sembra in linea con la sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale secondo cui tale ricorso consiste in un rimedio giustiziale amministrativo con caratteristiche in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo di cui “*ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali”.*

In effetti, l’applicazione automatica di tutte le regole del processo amministrativo farebbe diventare il rimedio un mero duplicato del ricorso giurisdizionale e, quindi, verrebbe meno proprio il suo carattere di semplicità e speditezza e quindi, forse, la sua stessa ragion d’essere.

Insomma, come diceva Guido Landi tanti anni fa, il ricorso straordinario “*aut* *sit ut est, aut non sit*”.

Anzi, risuonano qui attuali le considerazioni di Piergiorgio Lignani, riprese poi da Gabriele Pescatore, secondo cui occorre che il rimedio sia recuperato alle sue origini equitative e “graziose”, attraverso un giudizio di legittimità, sempre tecnico, ma più elastico, meno formalistico, “*meno garantito sul piano della difesa e del contraddittorio (ma chi a queste garanzie non vorrà rinunciare avrà sempre agio di rivolgersi ai tribunali) ma con qualche possibilità in più di avere, non ragione, ma giustizia*”.

Quanto all’annosa – anzi secolare - questione della sua utilità – e pur tenendo conto che dopo il Codice del processo amministrativo il rimedio non ha più carattere generale - a noi sembra che, a fronte della sua origine remota e delle numerose iniziative dirette alla sua soppressione, il rimedio dimostri ancora aspetti di notevole utilità, come si evidenzia dalla qualità e dal numero di pareri che annualmente sono resi.

Del resto, la tesi contraria parte dal presupposto – non condivisibile – che non può esservi giustizia fuori dalla giurisdizione.

Al riguardo vale la pena di segnalare che – sotto il profilo della tempestività della decisione, valore cui oggi l’ordinamento, com’è noto, attribuisce fondamentale rilevanza - se l’istruttoria ministeriale è rapida, il ricorso si definisce in pochi mesi e con una decisione in unico grado.

Rilevante è anche la circostanza che il gravame può proporsi senza il patrocinio di un difensore (il famoso “*foglio di carta*” di cui parlava Giolitti); ciò costituisce un fattore di avvicinamento della giustizia al cittadino, giustizia che non verrà percepita come lontana dalla gente o riservata a pochi danarosi contribuenti, come ha recentemente notato il Collega Vincenzo Neri.

Orbene, se si parte dall’ovvio presupposto che la giurisdizione è sempre di più una risorsa limitata, il ricorso straordinario – che, si ribadisce, trova fondamento nell’art. 100, co. 1, Cost. - costituisce uno strumento che può essere annoverato tra le c.d. ADR (*alternative dispute resolution*) poiché ha la funzione precipua di risolvere controversie in modo alternativo rispetto alla tutela giurisdizionale. Anzi lo è per definizione se si pensa, appunto, al regime dell’alternatività del ricorso straordinario.

Quindi sarebbe incomprensibile la sua eliminazione.

Certo, taluni problemi di funzionalità indubbiamente ci sono e ci sono da tempo: primo fra tutti – da sempre segnalato – i tempi dell’istruttoria da parte dell’Amministrazione che in qualche caso sono intollerabilmente lunghi.

Ma qui le soluzioni non mancano e sono state proposte, e possono giungere fino alla presentazione del ricorso (ordinariamente) al Consiglio – e non solo all’Amministrazione - che ne potrebbe curare direttamente l’istruttoria.

Non è tempo, dunque, di sopprimere il rimedio giustiziale, anzi sarebbe auspicabile un suo aggiornamento attraverso modifiche legislative mirate.

## **I pareri in sede di annullamento del Governo di atti a tutela dell'unità dell'ordinamento.**

Funzioni *lato sensu* giustiziali hanno anche i pareri resi in sede di annullamento del Governo a tutela dell'unità dell'ordinamento di cui, recentemente, è stata riaffermata la perdurante vigenza con riguardo agli enti locali. E ciò a fronte di fenomeni di dimensione globale, quali l’attuale emergenza sanitaria, dinanzi ai quali l’unitarietà dell’ordinamento giuridico costituisce la precondizione dell’ordine e della razionalità del sistema.

# **Configurazione unitaria dell’attività consultiva (e di quella del Consiglio di Stato)**

E vado alle conclusioni.

L’attività consultiva può essere configurata unitariamente?

E’ noto che, secondo i più, il contenuto dei pareri del Consiglio non è omogeneo.

Questa impostazione – che a prima vista appare scontata - in realtà, sollevaqualche dubbio poiché l’essenza dell’attività consultiva, in tutte le sue manifestazioni, è sempre la stessa: la formulazione di un giudizio in funzione di garanzia***.***

Ma tale elemento, in effetti, caratterizza l’intera attività del Consiglio di Stato – sia consultiva che giurisdizionale - mentre la differenza è solo nell’uso e nell’efficacia che l’ordinamento fa di tale giudizio.

Tra le varie funzioni del Consiglio, dunque, esiste una “*Intima unità*”, come diceva Santi Romano, e tale elemento unificante - che c’è sempre stato - è costituito da un profilo soggettivo: anche quando il Consiglio si esprime in sede consultiva opera come soggetto in posizione di terzietà e indipendenza, in funzione di garanzia.

E si badi che tale elemento – quello appunto della qualificazione del soggetto che pronuncia il parere – non è evidentemente un dato estrinseco, quasi esteriore, ma esso permea di sé e caratterizza ineluttabilmente il contenuto dell’atto posto in essere nella sua essenza.

Tale funzione di garanzia da tempo si inserisce, a pieno titolo, nel dialogo delle Corti europee.

Si può certamente convenire con la considerazione secondo cui oggi il Consiglio di Stato è un organo soprattutto giurisdizionale che esercita “*anche*” funzioni consultive.

Ma non mi pare, affatto che l'attività consultiva sia in via d’estinzione, tutt’altro.

Premesso che annualmente v’è una media di 2500 pareri all’anno - e non certo di una decina di quesiti, come qualcuno ha sostenuto - abbiamo già rilevato lo straordinario ruolo che, negli ultimi tempi, ha assunto quella sugli atti normativi, la (relativamente) nuova prospettiva in cui può essere visto il ricorso straordinario in chiave di deflazione del contenzioso e la funzione essenziale che i quesiti di massima svolgono e possono (ancor più) svolgere per dare chiarimenti alle Amministrazioni in presenza di una legislazione elefantiaca e talvolta contraddittoria.

# **Conclusioni**

Nel corso della sua lunghissima vita – o delle sue molte vite, secondo Sabino Cassese - il Consiglio – come ieri è stato più volte rilevato - ha indubbiamente avuto la capacità, pur nel solco della tradizione, di rispondere alle nuove istanze della società e della realtà istituzionale, innovandosi profondamente anche sotto il profilo organizzativo (basti pensare al processo amministrativo telematico, cui ieri faceva riferimento il Collega Salamone).

E in questo modo è riuscito a superare le crisi in cui di volta in volta si è venuto a trovare – inevitabili nel corso di quasi due secoli di storia - come testimoniato anche da recenti esperienze istituzionali.

E tutto ciò è stato fatto lungo una linea di continuità perché l’essenza del Consiglio di Stato è rimasta immutata, pur se adattata di volta in volta alle diverse esigenze ordinamentali.

E come diceva De Nava già nel lontano 1896 “*Vi è sempre nei corpi e nei collegi saldamente costituiti un ideale, una tradizione che permangono attraverso il tempo; pur variando gli individui che li compongono.… le cellule del corpo si rinnovano tutte, ma resta l'anima dell'organismo che lo dirige e lo ispira. Tradizioni, consuetudini, sentimenti sono succhiati da coloro che entrano e tramandati ai successori. Lo spirito tradizionale del Consiglio piemontese, di serenità nel discutere, di fermezza nell'opinare, di integrità nel decidere si perpetuò nel tempo, ed è ancora il vanto di questo grande consesso*”.

Ma quest’anima dell’Istituto – ma direi dell’intera Giustizia amministrativa che oggi celebriamo - si è perpetuata nel tempo anche grazie alle funzioni consultive che - è bene sempre rammentarlo - sono consustanziali all’Istituto.

La loro compresenza con quelle giurisdizionali costituisce, dunque, il *proprium* del Consiglio di Stato e quindi la condizione della sua esistenza.

**Mario Luigi Torsello**

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Pubblicato il 15 novembre 2021

**Bibliografia**

Manna, G., Principi di diritto amministrativo, Napoli 1870;

Garelli, G.E. Il diritto amministrativo italiano, Torino 1876;

Codacci Pisanelli, A., L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo, in Giur. it., 1892, 119;

Salandra, A, La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano, Torino 1904;

Romano, S., Primo trattato completo diritto amministrativo italiano a cura di V.E. Orlando, volume terzo, Fano 1907;

De Nava, G., voce Consiglio di Stato, in “Il Digesto Italiano”, vol. VIII, parte II, 1896, pagg. 232-334 ora in Studi e discorsi sul ristabilimento del Consiglio di Stato nel 1831, Libra 2011, pag. 503;

Giorgi, G., La giustizia amministrativa nel Consiglio di Stato, In “Annuario del Consiglio di Stato”, 1911, pagg. 7-40;

Schanzer, C., Sulle riforme nell’ordinamento della giustizia amministrativa centrale, in Riv. dir. pubbl., 1912, I, 145 ss.

Romano S., Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato, in “*Il Consiglio di Stato - Studi in onore del centenario*”, Roma, 1932, vol. I, pagg. 3 e sgg.;

Salata, F., Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato, in “*Il Consiglio di Stato - Studi in occasione del centenario*”, vol. I, Roma 1932, pagg. 29-163;

Jemolo, A.C., Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865, in Riv. dir. pubbl., 1931, 442;

Guicciardi, E., voce “*Consiglio di Stato*” in Nuovo Digesto italiano, III, Utet, 1938;

Franchini. F., Il Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale (Relazione della Commissione speciale e voto dell’Adunanza generale del Consiglio), Napoli, 1947, in “Rassegna di Diritto Pubblico”, pagg. 58-76;

Giannini, A., La riforma del Consiglio di Stato, in “*Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*”, vol. XCIX, pagg. 554-561;

Bosco, M., Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della repubblica, Giuffrè 1950;

Landi, G., Il Consiglio di Stato, Giuffrè 1955;

Guicciardi, E., voce “*Consiglio di Stato*”, in Novissimo digesto italiano, Utet, vol. IV;

Bachelet, V., Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzia giurisdizionale, in Riv. trim. dir. pubb., Riv. Tri. Dir. Pubblico 1959, 788;

Pensovecchio Li Bassi, La funzione consultiva del Consiglio di Stato, in Scritti giuridici in onore di G. Salemi, Giuffrè, 1961, 50 ss.;

Caianiello, V., L’attività consultiva, in Cons. Stato, 1969, II, 915 ss.;

Giannini, M.S., Piras, A., Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione, Enciclopedia del diritto, XIX, 1970;

Cocozza, F., Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1977, p. 1231;

Lignani, P.G., Il ricorso straordinario tra diritto ed equità, Foro amm. 1980, II, 534;

Pescatore, G., Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali, Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. I, pag. VII;

Landi, G., La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III, pag 1267;

Pene Vidari, G.S., Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione, in Atti del Convegno celebrativo del 150 anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè, 1983, Giuffrè, 1983, 21;

Spadolini, G., Funzioni di consulenza e di giustizia nel ruolo storico del Consiglio di Stato, Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III;

Pezzana, A., Le derivazioni italiane del Consiglio di Stato napoleonico, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, 1245;

Landi, G., La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III, pag. 1267;

Sterlicchio, G., La collaborazione del Consiglio di Stato alla funzione legislativa: prospettive di sviluppo in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. I;

Roehrssen, G., I 150 anni del Consiglio di Stato, in Foro amm. 1981, 2226;

Di Pace, P., Il Consiglio di Stato e l’attività consultiva, Atti del Convegno celebrativo del 150 anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè, 1983, Giuffrè, 1983, cit., 345 ss.

Pene Vidari G.S., Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione, in Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè 1983, pagg. 21 e ssg;

Roehrssen, G., Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali, Enciclopedia del diritto, 1989;

Gessa C., Dalla funzione consultiva alla giurisdizione amministrativa del Consiglio di Stato: il problema delle garanzie sull'amministrazione, Studi per il centenario della IV sezione, Giuffrè 1989, pag. 405;

Ammannati, L., "Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità" in Materiali per una storia della cultura giuridica, 1993, 379 e sgg;

Pajno, A., Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa, in Dir proc. amm., 1994, 419 ss.;

Cassese, S., (a cura di), Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale, Giuffrè 1997;

La Medica, D., Il Consiglio di Stato in sede consultiva, in Rass. Cons. Stato, 1997, II, p. 715 e ss.;

Corso, G., Il Consiglio di Stato nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo, in Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale, a cura di S. Cassese, Giuffrè 1997;

Lignani, P.G., Funzione consultiva e indipendenza, in Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale in S. Cassese (a cura di), “*Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*”, Giuffrè, Giuffrè, 1997;

Melis, G., Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia, in “*Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*” in S. Cassese (a cura di), Giuffrè, Giuffrè, 1997;

Quaranta, A., Funzione consultiva e funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato - un nodo da sciogliere, in Il Consiglio di Stato 1998, parte II, p. 279;

Pajno, A., Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di stato e la funzione consultiva, in “*I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*”, a cura di G. Paleologo, Giuffè, 1998, 137 ss.;

Melis, G., Origine e storia del Consiglio di Stato italiano in “*I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*”, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, 1998, pag. 71 e ssg;

Cassese, S., L'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme in “I Consigli di Stato di Francia e d’Italia”, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, 1998, pag. 87;

Satta, F., La funzione consultiva del Consiglio di Stato e la legge sul procedimento, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Padova,1998, 601 ss.;

Corpaci, A., Note su la dottrina amministrativistica italiana e la giustizia amministrativa tra fascismo e Repubblica, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, Vol. 28, n. 2, 1999;

La Medica, D., Lo «statuto albertino» nel 150^ anniversario della sua promulgazione, Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino, Padova 2001, Vol. II.;

De Lise Pasquale, Stato e prospettive della giustizia amministrativa, Giornale Dir. Amm., 2002, 3, 337;

Patroni Griffi. F., Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (2002).

Melis. G., Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano, Relazione al convegno su “Il Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano”, Consiglio di Stato, Roma, 6 febbraio 2003, Giappichelli 2004;

Lignani, P.G., Il ricorso straordinario al Re in *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) , 2003:

Pozzi, A., I grandi affari consultivi in tema di organizzazione amministrativa e di rapporti sociali e religiosi, in *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003, www.giustizia-amministrativa.it, 2003;

Patroni Griffi, F., La funzione consultiva del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente: i pareri sull’attività normativa, Relazione al convegno “*Il Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano*”, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003, www.giustizia-amministrativa.it , 2003;

Gallo, C.E., La partecipazione del giudice amministrativo all'attività della pubblica amministrazione ed il suo riflesso sull'esercizio della funzione giurisdizionale nel quadro del nuovo titolo V Cost., Dir. proc. amm., fasc.2, 2003, pag. 469

Romano. A., La giurisdizione amministrativa esclusiva dal 1865 al 1948, Dir. proc. amm., fasc.2, 2004, pag. 417;

Carbone, L., Dieci anni di riforme amministrative - la giustizia, Giornale Dir. Amm., 2004, 7, 796;

Bertonazzi, L., Il difficoltoso inquadramento del Regio Decreto 17 agosto 1907, n. 642, recante il 'Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale', tra le fonti del diritto primarie o secondarie, Il diritto processuale amministrativo, 2004:

AA.VV, La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato, Torino, 2004;

Barbagallo, G., La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto. La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia, 2006, in *www.giustizia-amministrativa.it*;

Carbone, L., Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni di Luigi Carbone Seminario su "Tecniche di produzione normativa e «*better regulation*» Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007, in *www.astrid-online.it*, 2007;

Nocilla, D., La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un’esperienza, in Giur. it., n. 4/2007, p. 1035;

Nocilla, D., Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione, in Scritti in onore di M. Scudiero, III, Napoli, Jovene, 2008, pp. 1483 ss.;

Nocilla, D., Funzione consultiva e costituzione, *www.giustizia-amministrativa.it* (2008);

Carbone, L., Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni, Seminario su "Tecniche di produzione normativa e «better regulation»", Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007;

De Lise, P., Intervento al Convegno di studi sul tema sessantennio della giustizia amministrativa e contabile in Sicilia, Palermo, 13-14 giugno 2008;

Freni, F., Amministrazione giustiziale e costituzione: il “nuovo” ricorso straordinario al Capo dello Stato, Dir. proc. amm., 2010, 184 ss.;

De Roberto, A. La giustizia amministrativa in Italia dalla unificazione ai nostri giorni, Atti del convegno “L’unificazione istituzionale e amministrativa dell’Italia”, Bologna, 6 dicembre 2010;

Segretariato generale della giustizia amministrativa, I presidenti del Consiglio di Stato, biografie e relazioni d’insediamento, Giuffrè 2011;

Cassese, S., Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato, Giornale Dir. Amm., 2011, 5, 547;

de Nictolis, R., L’istituzione definitiva della VI sezione e l’attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*; Zanichelli 2011;

de Roberto. A., Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”; Zanichelli 2011;

Sandulli, A., Le modificazioni all’ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta Provinciale Amministrativa in sede giurisdizionale. Il R.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, in Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia, Zanichelli, Zanichelli, 2011, 249-256;

Sandulli, A., Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3706, 3707 e 3708, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”, Zanichelli 2011, 49-64;

Sandulli, A., Il Consiglio di Stato e le istituzioni, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”, Zanichelli 2011, pag. 615;

Melis. G., Il Consiglio di Stato nel periodo fascista, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”, Zanichelli 2011, pag. 257;

Pene Vidari, G.S., Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”; Zanichelli 2011;

Nocilla, D., La giustizia amministrativa all’assemblea costituente, in “*Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*”; Zanichelli 2011;

AA.VV. Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia, Torino 2011;

Morbidelli, G., Il contributo del giudice amministrativo in 150 anni di unità d'Italia, Riv. giur. ambiente 2012, 05, 763;

Melis, G., Consiglio di Stato, Diritto on line (2014);

Merusi, F., Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E), in 150° dell’unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248), in Storia Amministrazione Costituzione (2015);

Pajno, A., I ricorsi amministrativi tradizionali: una prospettiva non tradizionale, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2015;

Torchia, L., Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme, Giornale Dir. Amm., 2016, 3, 285;

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell’anno giudiziario anno 2016, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell’anno giudiziario anno 2017, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

Falcon, G., Buone notizie per la giustizia amministrativa Giornale Dir. Amm., 2017, 2, 166;

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell’anno giudiziario anno 2018, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

Carbone, L. Quali rimedi per l'inflazione legislativa. abrogazioni e codificazioni in Italia, Giornale Dir. Amm., 2018, 4, 460;

Torchia, L., Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura, Giornale Dir. Amm., 2018, 2, 129;

Carlotti, G., La “nuova” attività consultiva del Consiglio di Stato, in Rass. Avvocatura dello Stato, 2, 2018, p. 31;

Mazzantini, G.-Rangone, N., L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione, Osservatorio AIR, Annuario 2017-2018;

Vimercati, B., Natura e strumenti della *better regulation*. Un contributo allo studio dell’integrazione dei diversi livelli di governo, Torino 2018;

Segretariato generale della giustizia amministrativa, I presidenti del Consiglio di Stato, Biografie e relazioni di insediamento, Giuffrè 2019;

Mazzamuto, M., Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa nel secolo decimonono, Diritto Processuale Amministrativo 2019, pag. 344;

Neri, V., La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC, Urbanistica e appalti, 2020, 4, 466;

Poggi, A., Il Consiglio di Stato nei dibattiti dell’Assemblea Costituente, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); (2020)

Pajno, A., Santi Romano presidente del Consiglio di Stato, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); (2020);

Crismani, A., Segnalazione di legislazione “oscura, imperfetta od incompleta” da parte del Consiglio di Stato, (nota a Cons. Stato, sez. Consultiva, 9 luglio 2020 n. 1271 e 10 luglio 2020 n. 1278), [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it);