



Consiglio di Stato

INSEDIAMENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

FRANCO FRATTINI

E

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA



Palazzo Spada, 22 febbraio 2022

Sommario

<i>Indirizzi di salute</i>	9
----------------------------------	---

Capitolo I

LA RIPRESA DEL PAESE TRA ‘RISULTATO AMMINISTRATIVO’ E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. IL CONTESTO, LE OPPORTUNITÀ, LE SFIDE.....	11
2. L’IMPORTANZA DELLE RIFORME; LE CRITICITÀ DA SUPERARE...	13
3. IL RUOLO CONSULTIVO DEL CONSIGLIO DI STATO AI TEMPI DEL PNRR.....	15
4. LA TUTELA RESA DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO E L’EFFETTO DI ‘RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE’.....	17

Capitolo II

LE PRINCIPALI PRONUNCE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO E LA DELICATA OPERA DI BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Capitolo III

L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE.....	29
2. IL MANTENIMENTO DELLA PRODUTTIVITÀ ANCHE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA.....	32
3. L'ABBATTIMENTO DELL'ARRETRATO COME OBIETTIVO DEL PNRR.....	33
4. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA, FUNZIONE NOMOFILATTICA, ADR.....	36
5. SINTETICITÀ E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE.....	37
6. L'UFFICIO STUDI: FORMAZIONE APERTA E DIRITTO VIVENTE.....	38
7. IL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.....	39

Conclusioni

1. ACCOMPAGNARE LA MODERNITÀ.....	43
2. UNA TUTELA 'EFFICIENTE' TRA GIUSTIZIA ORDINARIA E AMMINISTRATIVA.....	44

3. UNA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA SEMPRE PIÙ COESA.....	45
4. UNA MAGISTRATURA CREDIBILE E RESPONSABILE.....	47

APPENDICE

ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI STATO E DEL CGARS 2021	
ATTIVITA' CONSULTIVA.....	53
ATTIVITA' GIURISDIZIONALE	185
DATI STATISTICI.....	697

INDIRIZZI DI SALUTO

Signor Presidente della Repubblica,

Autorità, Colleghi, Signore e Signori,

mi sia consentito di esprimere l'emozione e la gratitudine più profonde per l'alto onore di essere stato chiamato a insediarmi in questo ruolo, prendendo il testimone della presidenza dal Collega e caro amico, oggi giudice costituzionale, Patroni Griffi.

Sono entrato in Consiglio di Stato a 29 anni e a 27 nella grande famiglia della Giustizia amministrativa, come referendario al TAR.

Ho sempre cercato di vivere con coerenza e continuità il mio servizio per le Istituzioni pubbliche, in Italia e in Europa.

Uno spirito che mi impegno a conservare anche nei prossimi anni, a partire da oggi, coronando questo percorso alla guida di quella che noi consiglieri di Stato abbiamo sempre considerato la nostra "casa madre".

Perché l'ambizione più grande, per coloro che hanno scelto di esercitare un'attività come la nostra non è di esercitare poteri, ma di svolgere un servizio utile per le Istituzioni, proficuo per la comunità.

CAPITOLO I

LA RIPRESA DEL PAESE TRA ‘RISULTATO AMMINISTRATIVO’ E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. IL CONTESTO, LE OPPORTUNITÀ, LE SFIDE

Viviamo una lunga stagione che non conoscevamo e che nessuno di noi immaginava. Si è spesso parlato, infatti, della felicità e della fortuna delle nostre generazioni per aver abitato una lunga pace, al riparo dalle guerre.

Abbiamo invece trascorso una lunga stagione “straordinaria” prima di tutto nel dolore, nella paura e nelle difficoltà. E nello stesso tempo, però, nella capacità di reggere questa terribile onda d’urto per ritrovarci – questa la sfida – in un mondo migliore.

È una nuova Italia quella che sta uscendo, gradualmente, dall’emergenza. Perché si è fatta forte e diffusa la spinta a cogliere le *opportunità nelle difficoltà*, a fare della crisi pandemica non una condizione di debolezza e declino, bensì un motore di cambiamento e di innovazione.

Nuovi comportamenti individuali, collettivi, istituzionali si fanno strada.

Assistiamo a un passaggio da “misure di emergenza” a “misure di rilancio” sotto il segno di una *nuova qualità* che investe l’economia e il sociale.

In Italia e in Europa questo passaggio trova il suo baricentro nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, soprattutto, nella sua attuazione.

I suoi pilastri strategici sono l’occasione per un forte rinnovamento del Paese: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e inclusione sociale.

Ma la vera novità, la vera sfida consiste anche nel metodo. Nel trasformare il fuoco fatuo della risposta all’urgenza in un comportamento durevole, acquisito. Nel trasformare lo “straordinario dell’emergenza”, con le sue *performance* di eccezione, in una “ordinaria amministrazione” che funzioni bene.

I vincoli, le scadenze, il rispetto delle priorità, impongono di “amministrare per risultati”, con nuove capacità di azione dei poteri pubblici e dei loro funzionari.

L'“amministrazione del fare” smette allora di essere uno slogan per farsi necessità vitale. Con tutte le sue conseguenze.

Di ciò, il giudice amministrativo deve tener conto.

2. L'IMPORTANZA DELLE RIFORME; LE CRITICITÀ DA SUPERARE

Il PNRR sarà anche l'occasione per alcune riforme strutturali.

Giustizia, pubblica amministrazione, concorrenza, fisco, semplificazione e razionalizzazione normativa.

È un'occasione irripetibile e la forte determinazione del Governo in questo senso va altamente apprezzata.

Ma le riforme non potranno ignorare, anzi dovranno affrontare i perduranti fattori di crisi del sistema pubblico, che qui vediamo da vicino, poiché spesso chiamano in causa la Giustizia amministrativa.

Da un lato, una legislazione spesso ipertrofica e confusa nelle previsioni, quanto debole nelle capacità attuative.

Dall'altra, un'amministrazione con troppe paure, con un approccio prevalentemente legalistico e formale, che tende a rinunciare all'esercizio di una corretta discrezionalità.

L'inflazione legislativa richiede uno sforzo mirato di semplificazione e codificazione che va guidato dal centro.

In Francia, la *Commission supérieure de codification* ha superato i 30 anni di attività, ma ha ormai codificato, con un lavoro costante e coerente, la grande maggioranza delle leggi francesi.

Occorre iniziare immediatamente, ad esempio in tema di appalti, che costituiscono un vero e proprio *test case*, con l'urgenza delle scadenze del PNRR e l'esigenza di rimozione del *goldplating* e di riduzione delle prescrizioni, responsabilizzando le stazioni appaltanti che nel frattempo andranno ridotte e riqualificate.

Vi è già la valutazione favorevole del Governo – e sono grato al presidente Draghi – sulla richiesta al Consiglio di Stato di redigere, per gli appalti e altre materie rilevanti, codici organici: si apra, così, una nuova stagione di codificazione.

L'Istituto sarà pronto a fare la sua parte, con i metodi nuovi elaborati dalla sua giurisprudenza, tra cui l'ascolto delle amministrazioni e degli operatori coinvolti.

Il problema della “paura della firma” va affrontato con misure specifiche, ma anche con una strategia a tutto campo di riqualificazione, formazione e ricambio generazionale della pubblica amministrazione.

Penso spesso che l'Italia dell'economia abbia davanti a sé straordinari margini di crescita e miglioramento se saprà fare della sua pubblica amministrazione una vera e propria amministrazione servente, capace di parole chiare e di risposte veloci per la crescita del Paese.

Molte misure non dovranno essere normative ma operative, concrete, monitorate nel tempo. Con una duplice consapevolezza, più volte ripetuta nei pareri di questo Consiglio. Che la pubblicazione di una legge sulla Gazzetta Ufficiale segna l'inizio, e non la conclusione, del processo di riforma. E che le riforme camminano sulle gambe delle donne e degli uomini destinati a implementarle. Senza un'adeguata attenzione al "fattore umano" ogni sforzo rischia di vanificarsi.

3. IL RUOLO CONSULTIVO DEL CONSIGLIO DI STATO AI TEMPI DEL PNRR

Indicazioni per una efficace "messa a terra" delle riforme vengono fornite dal Consiglio di Stato nella sua attività consultiva sugli atti normativi.

Colgo l'occasione per ricordare che proprio quest'anno compie 25 anni la Sezione per gli atti normativi, che ho avuto l'onore di presiedere in occasione dell'attuazione della cd. Legge Madia e che ha ormai sviluppato un orientamento consolidato sui principi di qualità della regolazione.

La Sezione normativa si è pronunciata con rapidità sui primi provvedimenti attuativi del PNRR, ha segnalato al DAGL svariate incongruenze legislative, ha sviluppato prassi innovative come l'audizione delle amministrazioni proponenti e la presentazione di memorie dalle parti sociali.

Oltre all'esame di conformità giuridico-formale, il Consiglio di Stato si concentra sulla fattibilità in concreto delle norme, sulla loro idoneità o meno a produrre effetti utili per cittadini e imprese.

L'Istituto, nell'esercizio delle sue funzioni consultive, potrebbe svolgere un ruolo importante di supporto all'attuazione al PNRR anche con un ricorso più sistematico allo strumento dei quesiti.

Il Consiglio di Stato ha infatti affermato da tempo che «su alcune questioni generali di maggior rilievo economico-sociale, si potrebbe prevedere – anche in chiave deflattiva di contenziosi seriali – la proposizione di quesiti di massima, secondo un procedimento che consenta la partecipazione dei soggetti interessati in veste collaborativa, al fine di determinare indirizzi esegetici di carattere generale che possano servire come elemento di certezza del diritto e di indirizzo applicativo su questioni incerte» (parere n. 515 del 2016, sul cd. decreto trasparenza).

È proprio sullo strumento dei quesiti che potrebbe individuarsi una ulteriore evoluzione sostanziale delle funzioni consultive: difatti, l'attività di risposta ai quesiti potrebbe essere considerata, in questa fase di attuazione del PNRR, anche come una funzione consultiva strettamente connessa a quella sull'attività normativa, quasi in funzione integrativa di quelli sugli schemi di decreto, per assicurare una costante manutenzione della riforma.

Come è stato affermato (parere n. 1640 del 2016), «il ricorso alle funzioni consultive anche nella cosiddetta fase attuativa delle riforme è in grado di ridurre gli oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione, da parte di tutti i destinatari, con particolare riferimento ai cittadini e alle imprese, perseguendo in tal modo il meritorio risultato di prevenire il contenzioso». In questo modo, le funzioni consultive vengono «concepite come sostegno *in progress* riferito a una *policy*, a un progetto istituzionale, piuttosto che esclusivamente a singoli provvedimenti individuati».

Il meccanismo, peraltro, non sarebbe del tutto nuovo, essendo stato affrontato *funditus* nel parere sul quesito relativo alla attuazione pratica del nuovo articolo 17-*bis* della legge n. 241 (il citato parere n. 1640/2016), oltre che nel primo parere sulle Linee guida dell'Anac (parere n. 1767 del 2016) e nel parere in risposta a un quesito posto dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione sulle modalità di attuazione della nota sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale (parere n. 83 del 2017).

Va ribadito con fermezza che l'esercizio delle funzioni consultive consiste, alla pari di quelle giurisdizionali, in un'attività neutrale di garanzia svolta dai magistrati del Consiglio di Stato secondo canoni

di assoluta indipendenza, sulla base dell'articolo 100 della Costituzione.

Questa caratteristica rappresenta un modello in sede europea.

4. LA TUTELA RESA DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO E L'EFFETTO DI 'RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE'

Nel quadro ora delineato, l'intero diritto pubblico e il suo interprete istituzionale, il giudice amministrativo, sono stati attraversati da inedite tensioni.

Abbiamo dovuto fronteggiare, anche in via di urgenza, due ordini di criticità.

Quanto al primo, le questioni principali hanno riguardato i momenti di assenza di cooperazione tra Stato e Regioni e l'avvio di iniziative "singolari" da parte di alcune di esse.

Quanto al secondo, siamo stati chiamati a pronunciarci direttamente sul delicato bilanciamento tra valori costituzionali, in relazione alla tutela di situazioni soggettive inerenti a diritti fondamentali: sicurezza e libertà, salute e scuola, produzione e ambiente, etc..

Ciò è avvenuto per una ragione di fatto e una di diritto. In fatto, il giudice amministrativo si è rivelato un giudice "ad accessibilità immediata", pronto a una risposta in tempi brevissimi. In diritto, la situazione eccezionale ha confermato un dato fondamentale. Come è stato detto, il

giudice amministrativo è il giudice del potere pubblico. Ed è indubbio che l'azione amministrativa possa 'interferire' con i valori fondamentali. La correttezza, la legittimità di questa interferenza è valutata dal giudice del potere, che diventa quindi anche il giudice per la tutela di diritti fondamentali laddove essi vedono la luce tramite un'attività o un servizio pubblico.

Nel fare ciò, abbiamo ricercato nuovi strumenti per valutare al meglio le ragioni dell'economia e delle imprese, consapevoli che l'impatto delle pronunce sulla società civile e sull'economia è un elemento di ponderazione degli interessi coinvolti.

In quest'opera, la tutela resa dal giudice amministrativo – in piena sinergia tra i Tribunali amministrativi, più vicini al territorio, e il Consiglio di Stato – vive due dimensioni: verso i cittadini e verso le amministrazioni.

Da un lato, rafforza le conquiste degli ultimi anni in termini di tutela del privato: prima *effettiva*, poi *piena*, poi ancora *satisfattiva*.

Dall'altro, fa evolvere l'effetto conformativo e di indirizzo: il giudice non si sostituisce alla pubblica amministrazione, né tantomeno si pone in contrasto con essa, ma cerca di indirizzarla, potenziando così la *credibilità* del potere pubblico.

Tutto questo rafforza, attraverso l'azione di tutela, anche la *tenuta* delle Istituzioni nel loro complesso.

CAPITOLO II

LE PRINCIPALI PRONUNCE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO E LA DELICATA OPERA DI BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Il quadro finora tracciato descrive una complessità di fenomeni – sociali, economici e giuridici – al cui crocevia si trova a intervenire il giudice amministrativo.

Tale complessità è ben rappresentata dall'ampia rassegna della giurisprudenza del 2021, che si è pronunciata in materia:

- di salute (si pensi alle pronunce sulla conferma dell'obbligo vaccinale, sul *green pass*, sulla didattica nelle scuole),
- di governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente (basti ricordare la vicenda ILVA),
- di regolazione del mercato e concorrenza (tra le tante, le pronunce dell'Adunanza Plenaria relative alle concessioni demaniali),
- di effettività della tutela (ad esempio, sull'affidamento in caso di annullamento di atti favorevoli),

- di sicurezza e prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia (su tutte, le pronunce in tema di informative antimafia). Tema quest'ultimo, particolarmente sensibile, anche in ragione dei cospicui flussi di finanziamento promessi all'Italia nel quadro del PNRR, che potranno essere impiegati per il rilancio con un trasparente monitoraggio di legalità, che garantisca la stragrande maggioranza delle imprese italiane, che con le mafie non hanno avuto e non avranno nulla a che fare.

Gli argomenti, sopra solo accennati, hanno trovato sviluppo, nell'anno 2021, attraverso nutriti percorsi giurisprudenziali.

Salute

La giurisprudenza amministrativa, pronunciandosi in tempi rapidissimi con decreti e ordinanze, ha inteso più volte ribadire che la libertà di muoversi e di riunirsi non costituiscono sfere di immunità assolute, in quanto tollerano – a date condizioni – interventi pubblici che costituiscono (non 'limiti', bensì) condizioni per la loro conservazione ed il loro sviluppo.

Nell'articolata casistica dell'emergenza, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'obbligatorietà dei dispositivi di protezione individuale, sulle modalità di svolgimento della didattica nelle scuole, sullo svolgimento delle attività commerciali, sull'obbligo vaccinale e sul *green pass*.

Si segnalano le seguenti pronunce:

- obbligatorietà dei dispositivi di protezione individuale:

Cons. St., sez. III, dec., 26 gennaio 2021, n. 304 e Cons. St., sez. III, dec., 1 marzo 2021, n. 1006, sulla sospensione dell'obbligo di indossare la mascherina per l'intera giornata scolastica da parte di minori che avevano dimostrato difficoltà respiratorie; Cons. St., sez. III, dec., 22 marzo 2021, n. 1511, che impone in via istruttoria all'amministrazione la produzione di documentazione scientifica concernente l'impatto psico-fisico dei dpi sugli studenti delle varie classi di età; Cons. St., sez. III, dec., 2 aprile 2021, n. 1804, che conferma l'efficacia dell'obbligo generalizzato di uso della mascherina per gli studenti di età inferiore a 12 anni;

- modalità di svolgimento della didattica nelle scuole:

Cons. St., sez. III, dec., 1 aprile 2021, n. 1776, sull'obbligo del Governo di rivalutare e motivare, sulla base dei dati scientifici, il meccanismo automatico di sospensione della didattica in presenza.

È seguita l'ordinanza, sez III, 23 aprile 2021, n. 2179, che – atto dell'intervento del decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021 (recante “Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, in materia di vaccinazione anti Sars- CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici”) con il quale sono state “legificate” le misure restrittive concernenti l'attività didattica in presenza già previste dal d.P.C.M. 2 marzo 2021 – ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso cautelare radicato in primo grado, per essere cessata l'efficacia dei provvedimenti con esso impugnati;

- svolgimento delle attività commerciali:

Cons. St., sez. I, 13 maggio 2021, n. 850, sulla legittimità dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati dal Governo per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19 e divieto di svolgere attività di ristorazione tra le ore 18,00 e le ore 5,00;

- l'obbligo vaccinale:

Cons. St., sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, sull'obbligo per i sanitari di vaccinarsi contro il virus Sars- CoV-2;

- *green pass*:

Cons. St., sez. III, ord., 11 novembre 2021, n. 6098, che non ha sospeso l'obbligo di green pass per il personale docente e non docente della scuola; Cons. St., sez. III, ord., 17 settembre 2021, n. 5130, secondo cui la richiesta di green pass non viola il diritto alla riservatezza sanitaria.

Governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente

Come è noto, al diritto degli usi del territorio sono affidate missioni sempre più composite: la salvaguardia dell'identità artistica e paesaggistica del Paese; l'emergenza ecologica e ambientale; la riqualificazione urbana come strumento di coesione sociale e di “ricucitura” delle periferie; l'attività edilizia come volano per riattivare l'economia nazionale.

Il Consiglio di Stato ha operato anche in questo settore una delicata opera di composizione di interessi talvolta radicalmente contrapposti.

Si pensi, come caso emblematico, alla vicenda che ha riguardato lo stabilimento dell'ILVA, dove si fronteggiavano ‘interesse ambientale’ e ‘diritto al lavoro’: Cons. St., sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802, che ha ritenuto illegittima, per mancanza di un imminente pericolo alla salute, l'ordinanza d'urgenza n. 15 del 27 febbraio 2020, con la quale il Sindaco di Taranto aveva ordinato al gestore e al proprietario dello stabilimento siderurgico “*ex Ilva*” di individuare entro 60 giorni gli impianti interessati da emissioni inquinanti e rimuoverne le eventuali criticità, e qualora ciò non fosse avvenuto di procedere nei 60 giorni successivi alla “sospensione/fermata” delle attività dello stabilimento.

Vanno citate altresì le seguenti pronunce:

Cons. St., sez. VI, 28 dicembre 2021, n. 8641, che si è espresso sulla legittimità del diniego di apertura di un McDonald's alle Terme di Caracalla, essendo l'area in cui si trova l'immobile tutelata dal piano territoriale paesaggistico ed inclusa nel centro storico tutelato come sito Unesco.

Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207, che ha statuito sulla legittimità del decreto del Ministero dei beni culturali ed ambientali che aveva ritirato l'affidamento in concessione del bene immobile culturale denominato della Certosa di Trisulti, in provincia di Frosinone, alla *Dignitatis Humanae*, a causa della mancanza dei requisiti richiesti dal bando che riguardavano non solo la personalità giuridica, ma anche lo Statuto dell'associazione, che al tempo della presentazione della domanda non riportava gli indirizzi di tutela e valorizzazione richiesti dal Ministero.

Sicurezza e prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia

Emerge nella Giustizia amministrativa un duplice 'volto' della sicurezza:

- l'ordine pubblico, relativo alla necessità di prevenire e reprimere i comportamenti antisociali, in specie quelli che si ripercuotono nei rapporti economici con la pubblica amministrazione e minano il leale dispiegarsi del principio di concorrenza fra le imprese;

- la 'sicurezza dei diritti', incentrata sulla capacità dell'Amministrazione di promuovere e garantire la conquista di nuovi spazi di libertà.

Come ulteriori esempi del primo tipo di sicurezza, vanno segnalate le seguenti pronunce:

- Cons. St., sez. III, 19 maggio 2021, n. 3886, sulla natura preventiva dell'espulsione dal territorio dello Stato dello straniero ritenuto vicino all'estremismo islamico, con la conseguenza che non è necessario che sia comprovata la responsabilità penale e neppure che il reato sia stato già compiuto;

- Cons. St., sez. III, 13 dicembre 2021, n. 8309, sugli effetti del decorso del termine annuale di efficacia interdittiva del provvedimento antimafia, al quale non va attribuito l'effetto di determinare automaticamente la perdita di efficacia del provvedimento interdittivo, ma quella di legittimare il soggetto interdetto a presentare un'istanza volta a sollecitare il riesame del provvedimento medesimo.

Con riguardo invece alla 'sicurezza dei diritti', il Consiglio di Stato si è, ad esempio, pronunciato per assicurare la parità di genere nell'accesso all'impiego e, in generale, la tutela dei diritti fondamentali nei settori del welfare: Cons. St., sez. II, 24 dicembre 2021, n. 8578, secondo cui è illegittima l'esclusione di una candidata dal concorso per allievi finanziari perché in stato di gravidanza, contrastando tale esclusione sia con il quadro normativo di riferimento che con i principi elaborati sul punto dalla giurisprudenza, entrambi volti ad evitare ogni forma di discriminazione fondata sul sesso e a garantire la parità di trattamento tra uomo e donna anche con riferimento all'accesso al lavoro.

Regolazione del mercato e concorrenza

Con riferimento alla regolazione del mercato e alla concorrenza, si pone l'esigenza di contemporaneamente l'universalità del servizio con la sua sostenibilità economica: il giudice amministrativo è stato

chiamato di volta in volta a verificare se, nel modello gestionale prescelto, trovasse o meno adeguata composizione la dialettica tra sostenibilità economica e universalità del servizio a garanzia degli utenti.

Vengono in rilievo nell'ultimo anno:

- Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2021, n. 4067, sui criteri di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;

- Cons. St., sez. VI, 14 maggio 2021, n. 3809, sulla regolazione tariffaria del servizio idrico integrato;

- Cons. St., sez. VI, 31 maggio 2021, n. 4169, sulla complessa riforma delle banche popolari recata dall'articolo 1, d.l. n. 3/2015, convertito dalla l. n. 33/2015 e dalle disposizioni attuative approvate dalla Banca d'Italia;

- Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584, secondo cui il termine per la conclusione del procedimento promosso dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, finalizzato alla applicazione di una sanzione sostanzialmente 'punitiva', debba qualificarsi perentorio.

L'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenze 9 novembre 2021, n. 17 e n.18) si è pronunciata sulla proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sancendone il contrasto con il diritto europeo, segnatamente con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia pure 'manipolando' gli effetti nel tempo della pronuncia di annullamento, al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che sarebbe derivato da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative in essere.

In tema di concorrenza, vanno citate le seguenti ulteriori pronunce:

- Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2021, n. 874, con riguardo all'illecito antitrust addebitato al Consiglio Notarile dei Distretti Riuniti di Roma nell'ambito del fenomeno della dismissione degli edifici pubblici, ha affermato, in coerenza con la giurisprudenza unionale, che nel concetto d'impresa rientra anche l'esercizio di professioni intellettuali, anche di rilievo pubblicistico, che l'ordine professionale può essere qualificato alla stregua di un'associazione di imprese e che quindi l'attività del notaio, benché di rilievo pubblicistico è soggetta alle norme sulla concorrenza;

- Cons. St., sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2630 e n. 2631, che ha accertato la natura di pratica commerciale scorretta posta in essere dalla Piattaforma Facebook che non informa l'utente con chiarezza e immediatezza in merito alla raccolta e all'utilizzo, a fini remunerativi, dei dati dell'utente e, conseguentemente, dell'intento commerciale perseguito, volto alla monetizzazione dei medesimi;

- Cons. St., sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2643, che ha annullato il decreto ministeriale 17 febbraio 2011, nella parte in cui prevedeva la possibilità di costituzione e iscrizione nel registro delle imprese delle *start up* innovative senza l'ausilio del notaio;

- Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2021, n. 8619, con la quale la sezione, confermando il TAR Lazio, ha accertato le condizioni di una pratica commerciale scorretta consistente nella cancellazione massiva di voli già acquistati e nella non adeguata informazione offerta ai consumatori sui diritti nascenti da queste cancellazioni.

Contratti pubblici

Anche il contenzioso che riguarda i contratti pubblici, nell'attuale contesto tra pandemia ed attesa delle ingenti risorse del PNRR, assume un'importanza vitale per la tutela della buona economia e per la ripresa.

Nel settore dei contratti pubblici, il giudice amministrativo deve costantemente bilanciare le due principali (e talvolta contrastanti) radici normative della contrattualistica pubblica: quella che vede nella procedimentalizzazione dei meccanismi di scelta una misura volta a prevenire arbitrio o corruzione e quella che assegna invece alle procedure concorsuali lo scopo di emulare le dinamiche concorrenziali.

Costituiscono esempio dell'anzidetta dialettica tra efficienza della spesa pubblica e tutela della *par condicio*:

- Cons. St., Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 5, secondo cui: «la consorziata di un consorzio stabile, non designata ai fini dell'esecuzione dei lavori, è equiparabile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 63, Dir. 24/2014/UE e dell'articolo 89, comma 3, d.lgs. n. 50 del 2016, all'impresa ausiliaria nell'avvalimento, sicché la perdita da parte della stessa del requisito impone alla stazione appaltante di ordinarne la sostituzione»;

- Cons. St., Ad. plen., 27 maggio 2021, n. 9 e n. 11, secondo cui la presentazione di una domanda di concordato in bianco o con riserva, ai sensi dell'articolo 161, comma 6, della legge fallimentare non integra una causa di esclusione automatica dalle gare pubbliche, per perdita dei requisiti generali;

- Cons. St., Ad. plen., 27 maggio 2021, n. 10, pronunciatasi sui limiti della sostituzione, in caso di Rti, dell'impresa fallita o comunque assoggettata ad altra procedura concorsuale con un'altra impresa, esterna all'originario raggruppamento di imprese;

- Cons. St., Ad. plen., 6 agosto 2021, n. 14, secondo cui: negli appalti pubblici di servizi aggiudicati a seguito di una procedura di evidenza pubblica, aventi ad oggetto prestazioni periodiche o continuative connotate da standardizzazione, omogeneità e ripetitività, il “valore delle prestazioni già eseguite”, da pagarsi all'esecutore nei limiti delle utilità conseguite dalla stazione appaltante, in caso di interdittiva antimafia, ai sensi e per gli effetti degli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011, corrisponde al prezzo contrattuale pattuito dalle parti, salva la possibilità di prova contraria da parte della stazione appaltante che esercita il recesso; nella determinazione del valore-prezzo degli appalti di servizi da pagarsi per le prestazioni già eseguite, ai sensi e per gli effetti degli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011, deve intendersi compresa anche la somma risultante dall'applicazione del procedimento obbligatorio di revisione dei prezzi di cui all'articolo 115, d.lgs. n. 163 del 2006.

Trasparenza

È proseguita anche nel 2021 l'opera del Consiglio di Stato volta a precisare le modalità attraverso cui il sistema giuridico rende conoscibili le informazioni pubbliche, dall'accesso cd. difensivo alla documentazione classificata.

Si segnalano:

- Cons. St., Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'articolo 24, comma 7, l. n. 241 del 1990, secondo cui l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare; la pubblica amministrazione detentrica del documento non deve invece svolgere *ex ante* alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato;

- Cons. St., sez. I, 30 marzo 2021, n. 545, secondo cui, nel caso di un'istanza di accesso agli atti prodromici allo scioglimento di un Comune che involga documentazione classificata, l'Amministrazione è chiamata a distinguere se gli atti oggetto dell'istanza sono coperti dal segreto di Stato, se essi sono riservati ai sensi dell'articolo 42, l. 3 agosto 2007 n. 124, oppure se si tratta di atti esclusi dall'accesso sulla base di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 24, l. n. 241 del 1990.

Effettività della tutela

Va, in primo luogo, ricordato il plurimo intervento dell'Adunanza Plenaria sul principio di tutela dell'affidamento del cittadino sulla coerenza dei comportamenti dell'amministrazione e sui presupposti per la sua risarcibilità in caso di annullamento (in autotutela o in sede giurisdizionale) di atto favorevole. Si tratta di:

- Cons. St., Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 19, secondo cui nei rapporti di diritto amministrativo, inerenti all'esercizio del pubblico potere, è configurabile un affidamento del privato sul legittimo esercizio di tale potere e sull'operato dell'amministrazione conforme ai principi di correttezza e buona fede, fonte per quest'ultima di responsabilità non solo per comportamenti contrari ai canoni di origine civilistica ora richiamati, ma anche per il caso di provvedimento favorevole annullato su ricorso di terzi. La responsabilità dell'amministrazione per lesione dell'affidamento ingenerato nel destinatario di un suo provvedimento favorevole, poi annullato in sede giurisdizionale, postula che sulla sua legittimità sia sorto un ragionevole convincimento, il quale è escluso in caso di illegittimità evidente o quando il medesimo destinatario abbia conoscenza dell'impugnazione contro lo stesso provvedimento. La stessa pronuncia ha statuito che la parte risultata vittoriosa di fronte al tribunale amministrativo regionale sul capo di domanda relativo alla giurisdizione non è legittimata a contestare in appello la giurisdizione del giudice amministrativo.

- Cons. St., Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20, secondo cui: «La responsabilità dell'amministrazione per lesione dell'affidamento ingenerato nel destinatario di un suo provvedimento favorevole, poi annullato in sede giurisdizionale, postula che sia insorto un ragionevole convincimento sulla legittimità dell'atto, il quale è escluso in caso di illegittimità evidente o quando il medesimo destinatario abbia conoscenza dell'impugnazione contro lo stesso provvedimento».

- Cons. St., Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21, secondo cui: «Nel settore delle procedure di affidamento di contratti pubblici la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione, derivante dalla violazione imputabile a sua colpa dei canoni generali di correttezza e buona fede, postula che il concorrente abbia maturato un ragionevole affidamento nella stipula del contratto, da valutare in relazione al grado di sviluppo della procedura, e che questo affidamento non sia a sua volta inficiato da colpa».

Sotto altro profilo, la giurisprudenza amministrativa manifesta sempre più assiduamente la propria attitudine a fornire una "soluzione definitiva" quando sia contestata la piena cooperazione tra amministrazione e cittadino, evitando (ove possibile) estenuanti riedizioni del procedimento. Va segnalata a questi fini Cons. St., sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385, che per la prima volta ha precisato i limiti entro cui è possibile la convalida dell'atto viziato da insufficiente motivazione, anche nell'ipotesi in cui penda l'impugnativa dell'atto da convalidare.

Da citare, inoltre, per i suoi risvolti di semplificazione del quadro delle tutele, la sentenza della Corte di giustizia Ue, grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20, che ha ritenuto conforme al diritto europeo il riparto costituzionale delle giurisdizioni, ai sensi del quale le sentenze del Consiglio di Stato non sono impugnabili in Cassazione *per errores in iudicando* e *in procedendo*, anche qualora venga invocato il contrasto del giudicato amministrativo con il diritto dell'Unione. In particolare, secondo la Corte di Giustizia, l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli, quali gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della Giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro.

Tra le altre pronunce di interesse processuale, vanno citate anche:

- Cons. St., Ad. plen., 25 maggio 2021, n. 8, secondo cui: in sede di giudizio di ottemperanza ad un giudicato ordinario ovvero che assodi l'inerzia dell'amministrazione – e pure nelle ipotesi di adempimento a quanto imposto da sentenza provvisoriamente esecutiva ovvero da ordinanza cautelare – quest'ultima non perde il proprio potere di provvedere dopo la nomina e l'insediamento del commissario *ad acta*: si configura, infatti, una situazione di concorrenza nell'esercizio del potere-dovere di dare attuazione alla pronuncia del giudice da parte dell'amministrazione, che ne è titolare *ex lege*, e da parte del commissario, che, per ordine del giudice, deve provvedere in sua vece (nella veste di ausiliario e giammai di organo straordinario dell'amministrazione).

- Cons. St., Ad. plen., 13 luglio 2021, n. 3, secondo cui: la *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'articolo 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., è quella di temperare il c.d. criterio della sede, secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, e radica quindi la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale o di un'autorità centrale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale "periferico" medesimo; è del pari competente il Tribunale amministrativo "periferico" nel caso

di impugnazione di un atto emesso da un'autorità statale periferica, ancorché l'atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione; il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana è emanato da autorità periferica dello Stato e ha effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede il Tribunale.

CAPITOLO III

L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE.

La Giustizia amministrativa in questi anni ha dimostrato di ben conoscere il contesto internazionale in cui è chiamata a operare, con grande apertura verso le esperienze giuridiche di altri Paesi.

Emblematica di questo respiro internazionale è stata la solenne inaugurazione della Presidenza italiana dell'Associazione tra le Corti Amministrative Supreme d'Europa (ACA-*Europe*), celebrata nel mese di ottobre 2021 con un seminario di due giorni a Fiesole presso l'Istituto Universitario Europeo dal titolo “*Law, Courts and guidelines for the public administration*”.

L'attività della Presidenza dell'ACA-*Europe* è proseguita poi con il seminario organizzato nel mese di dicembre, a Parigi, dal *Conseil d'Etat* dal titolo “*The judicial review of regulatory authorities*”.

Il “filo conduttore” della Presidenza italiana dell'ACA-*Europe* nel biennio 2021-2023 è il rafforzamento del “dialogo orizzontale” tra le Corti. Vogliamo sfruttarne tutte le potenzialità, per uniformare,

quanto più possibile, le modalità di protezione e di tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese nei rapporti con il potere pubblico.

Ciò può costituire un importante tassello per la creazione di una reale “cittadinanza europea”. La mancanza di respiro europeo condurrebbe, al contrario, alla marginalità e all’irrelevanza.

Come ogni altra forma di dialogo, si tratta di una strada a doppio senso: a differenza del dialogo verticale in cui l’input viene dai giudici nazionali e dai giudici europei, nel dialogo orizzontale l’*input* proviene dai giudici nazionali dei diversi Stati membri. La prospettiva di tale tipologia di dialogo non è solo comparativa, ma ha l’ambizione, attraverso l’indagine sul modo in cui i giudici amministrativi nazionali affrontano le controversie che coinvolgono autorità pubbliche e privati cittadini, di verificare se sia possibile o meno sviluppare un metodo omogeneo di controllo delle amministrazioni pubbliche.

Presupposto imprescindibile per valorizzare questa forma differente di dialogo tra le Corti è la conoscenza reciproca delle loro regole di funzionamento: in quanto solo essendo edotti delle procedure attraverso le quali gli organi giurisdizionali omologhi degli altri Stati membri addiventano ad una determinata decisione, è possibile attribuirle la corretta valenza e decidere se la sua trasposizione nel sistema nazionale sia compatibile con le norme processuali interne.

Per questa ragione, il Consiglio di Stato italiano, quale Presidente dell’ACA-Europe ha intensificato il proprio impegno nel rafforzamento di *Jurifast*, la banca dati dell’ACA sulla quale sono disponibili quasi in tempo reale le decisioni più rilevanti delle singole Corti Supreme amministrative e dei Consigli di Stato europei, e nel potenziamento della cosiddetta attività di “*dissemination*” per consentire ai colleghi, alle università e alla società civile, di conoscere l’ACA-Europe, le sue iniziative, le sue missioni e anche i suoi strumenti che possono avere un’utilità concreta e immediata nel lavoro quotidiano.

La missione che si è data la Giustizia amministrativa per i prossimi due anni è conoscere le *best practices* adottate da ciascuna delle Corti degli Stati membri e di condividerle.

L’attività internazionale va anche oltre l’ACA-Europe, l’AIHJA (Associazione che riunisce le Supreme Corti Amministrative e i Consigli di Stato a livello mondiale), gli incontri bilaterali in Europa che sono ripresi in presenza nello scorso mese di dicembre, a Parigi, con il *Conseil d’État*, dopo la pausa imposta dalla pandemia nel corso del 2020 e di quasi tutto il 2021.

La Giustizia amministrativa continua inoltre a essere parte attiva di progetti di riforma in Paesi vicini che si affacciano sulla sponda meridionale del Mediterraneo.

Si è da poco concluso con successo il progetto – finanziato dalla Commissione europea – di gemellaggio triennale con la Tunisia, Paese che in questi giorni evidenzia purtroppo dinamiche istituzionali preoccupanti per l'indipendenza della Magistratura. Presto avvieremo anche un progetto con il Marocco.

Il *twinning* con la Tunisia era volto a favorire, in primo luogo, l'elaborazione di un codice del processo amministrativo, nonché a sviluppare un sistema di formazione permanente dei giudici amministrativi tunisini, in considerazione dell'adozione di un nuovo codice, dell'entrata in funzione dei Tribunale amministrativi decentrati e della volontà di avviare una prima fase di digitalizzazione degli atti giudiziari.

Il Consiglio di Stato italiano si è però nuovamente candidato per un progetto di gemellaggio con il Regno del Marocco relativo all'«*Accompagnement du Secrétariat général du gouvernement du Maroc dans le cadre du processus de convergence réglementaire avec l'UE*», ottenendo un giudizio positivo sia dello Stato beneficiario sia della Commissione dell'Unione europea.

A partire da febbraio di quest'anno inizierà, dunque, un programma focalizzato sul miglioramento del sistema giuridico nazionale, della qualità della normativa e sulla convergenza regolamentare con l'*acquis* comunitario, mettendo a disposizione del Marocco la propria esperienza in materia di qualità e coerenza della regolamentazione, acquisita nell'esercizio delle funzioni consultive.

Si tratta, ancora una volta, del contributo che il Consiglio di Stato, per le funzioni che la Costituzione gli assegna, può offrire al sistema Paese nel quadro degli impegni internazionali attuali e futuri.

2. IL MANTENIMENTO DELLA PRODUTTIVITÀ ANCHE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA

Anche nel 2021 il Segretariato generale della Giustizia amministrativa è stato impegnato nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Sono state adottate misure a tutela della salute del personale di magistratura e amministrativo, quali: la gestione della campagna vaccinale per la prevenzione delle infezioni da Sars-CoV-2; la fornitura, all'ingresso degli Uffici, dei dispositivi di protezione personale; la sanificazione costante dei locali; lo svolgimento della prestazione lavorativa in sicurezza, attraverso Protocolli adottati, per l'espletamento delle udienze (che sono nuovamente celebrate in presenza), dal Presidente del Consiglio di Stato con l'Avvocatura dello Stato e le Associazioni degli avvocati amministrativisti, e per la quotidiana attività del personale amministrativo dal Segretariato generale con le Organizzazioni sindacali.

All'andamento altalenante della curva dei contagi il Segretariato ha risposto modulando opportunamente la disciplina del lavoro in presenza e da remoto, in modo da non interrompere mai il “servizio Giustizia”.

Non solo le udienze si sono sempre celebrate, ma non si è mai arrestato neppure lo sforzo di abbattere l'arretrato, arrivando a un calo del 4,1% delle pendenze in Consiglio di Stato e dell'8,3% presso i Tar.

Particolarmente contenuti, in appello, i tempi di definizione dei ricorsi in materia di appalti (in media 156 giorni). L'uso delle sentenze in forma semplificata ha permesso una definizione in appello, in 55 giorni, delle cause con richiesta di sospensiva della sentenza di primo

grado cui si è applicata tale procedura accelerata (circa il 17% del totale). Siamo finalmente tornati alle udienze in presenza, che valorizzano al meglio il prezioso contributo del Foro nel dialogo e confronto con il Giudice.

Per quanto riguarda l'attività consultiva, sono stati resi 78 pareri dalla Sezione atti normativi (di cui 60 definitivi) e 1.960 pareri (di cui 1.566 definitivi) dalla Sezione Prima, su quesiti delle amministrazioni e su ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, nonché 479 pareri (di cui 428 definitivi) dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Questi risultati sono il frutto dell'incessante lavoro non solo dei Collegi, ma anche dei dirigenti e di tutto il personale amministrativo, cui va il mio sentito ringraziamento, con l'auspicio che continuino con vicinanza e professionalità, insieme con i magistrati, a realizzare la missione che la Costituzione ci ha assegnato.

3. L'ABBATTIMENTO DELL'ARRETRATO COME OBIETTIVO DEL PNRR

L'abbattimento dell'arretrato costituisce uno degli obiettivi del PNRR che vede coinvolta la Giustizia amministrativa.

Si dovrà arrivare, nel secondo trimestre del 2026, a ridurre del 70% il numero di cause pendenti (109.029) nel 2019 dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali, per arrivare, quindi, a 32.709 cause; per il secondo grado, le 24.010 cause pendenti dovranno diventare 7.203. A questo obiettivo si arriverà passando per una tappa intermedia: al 30 giugno 2024 l'arretrato pendente al 2019 dovrà essere ridotto del 25% per i Tribunali amministrativi regionali e del 35% per il Consiglio di Stato.

Per realizzare gli ambiziosi obiettivi stabiliti dalle Istituzioni europee sono state incrementate le udienze straordinarie di smaltimento, in

via telematica, che trovano ora compiuta disciplina nel d.P.C.M. del 30 dicembre 2021, e sono stati disposti e attuati aumenti degli organici del personale, sia di magistratura che amministrativo.

Quanto al personale di magistratura, nel 2021 sono stati assunti 33 referendari di Tribunale amministrativo regionale e 18 Consiglieri di Stato (di cui 1 con concorso, 8 con passaggio dai Tribunali amministrativi regionali, 7 di nomina governativa e 2 di lingua tedesca), nonché 2 consiglieri laici per il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Nonostante queste assunzioni, negli organici registrano ancora vacanze e per colmarle è stato bandito un concorso a 60 posti di referendario Tar (in corso di espletamento) e uno a 4 posti di Consiglieri di Stato.

Quanto al reclutamento del personale amministrativo, la politica assunzionale, avviata dal Segretariato generale sin dal suo insediamento nell'ottobre 2018, è continuata anche nel periodo di pandemia e nel 2021 sono stati assunti 3 dirigenti, 130 funzionari, 27 assistenti e 3 operatori.

Si tratta della continuazione di un percorso avviato dal Segretariato volto a colmare le carenze di organico della Giustizia amministrativa e che ha portato alla nomina di un direttore generale, nonché ad assumere, dall'ottobre 2018, 7 dirigenti, 140 funzionari (15 informatici e 125 amministrativi) all'esito di concorsi pubblici e 27 funzionari con la stabilizzazione di personale in posizione di comando, oltre a più di cinquanta assistenti all'esito di una procedura di mobilità esterna e di stabilizzazione di comandati.

Un ruolo fondamentale sarà svolto dall'Ufficio per il processo.

In otto Uffici giudiziari (Consiglio di Stato; Tar Lazio, sede di Roma; Tar Milano; Tar Veneto; Tar Napoli; Tar Salerno, Tar Palermo; Tar Catania), previsti dall'articolo 12, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, dove è maggiore l'arretrato, l'Ufficio per il processo è stato rafforzato con 168 nuove unità di personale amministrativo, assunte a tempo determinato, per trenta mesi, come previsto dal citato decreto. Le 168 unità di personale (funzionari amministrativi, funzionari informatici, funzionari statistici e assistenti informatici) sono state assunte - a seguito di concorso pubblico per titoli e prova scritta bandito il 6 luglio 2021 - a dicembre 2021 e hanno preso servizio il 3 gennaio 2022.

A decorrere dallo stesso mese di gennaio 2022 è iniziata, per detto contingente di dipendenti, una formazione continua, svolta da magistrati per la parte giuridica e dal Servizio per l'informatica per quanto riguarda l'uso del Sistema informatico della Giustizia amministrativa (Siga).

Per armonizzare l'attività degli Uffici del processo il Presidente del Consiglio di Stato, sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, ha adottato, con d.P.C.S. 28 luglio 2021, le "Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato della Giustizia amministrativa", previste dall'articolo 17 del d.l. n. 80/2021, che individuano i principi cardini dell'attività di tali Uffici e dettano le istruzioni fondamentali per il loro funzionamento. Dopo una prima fase di sperimentazione le Linee guida, entrate in vigore il 9 agosto 2021, sono state riviste nel gennaio 2022, per introdurre profili di semplificazione delle attività di monitoraggio, che sono state prese in carico - per

non gravare sugli Uffici giudiziari – da un Ufficio incardinato presso il Segretariato generale della Giustizia amministrativa (che tiene luogo dell'Ufficio previsto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77), istituito dal Segretario generale a far data dal 1° ottobre 2021, che svolge attività di coordinamento, monitoraggio e supporto, come Ufficio del processo, anche nella preparazione delle udienze straordinarie, per tutti gli Uffici giudiziari che ne facciano richiesta.

Anche il Servizio per l'Informatica è coinvolto nei progetti del PNRR.

In particolare, a seguito dell'approvazione della proposta progettuale avanzata in ambito PNRR sono iniziate le attività connesse al raggiungimento di *target* e *milestone* europei previsti, come prima scadenza, nel mese di giugno del 2023, quali, in particolare, la realizzazione della piattaforma di un *datawarehouse*, con applicazioni di *business intelligence* con cui sarà possibile costruire cruscotti personalizzati per monitorare l'andamento dell'attività giurisdizionale e fare analisi predittive.

In questo ambito si stanno anche valutando ulteriori, ambiziose e innovative applicazioni di intelligenza artificiale finalizzate a realizzare una migliore classificazione del patrimonio informativo della Giustizia amministrativa.

Avvalendosi esclusivamente di risorse interne è stato possibile continuare a garantire, per il prosieguo del periodo emergenziale, il corretto svolgimento delle udienze da remoto e delle sedute del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa. Sempre grazie alle competenze delle risorse interne, si sta procedendo al completamento della nuova Intranet, che consentirà un accesso più efficace ed efficiente alle risorse informative della Giustizia amministrativa. Lo SpI ha, inoltre, sviluppato *in house* la piattaforma per la gestione dei concorsi *online*, la gestione delle progressioni economiche per il personale amministrativo, la creazione di una piattaforma di *e-learning* per la Giustizia amministrativa e il sistema di raccolta dei dati e verifica delle direttive del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Nel 2021 lo SpI ha continuato nel percorso di reingegnerizzazione del sistema informativo della Giustizia amministrativa: il SIGA.

È stata altresì rilasciata la nuova versione della Scrivania del Magistrato con importanti funzionalità innovative ed è stata testata con successo, presso alcune sedi, la funzionalità “Elimina Code” per consentire una più efficiente gestione delle code di attesa per l'accesso all'udienza da parte degli Avvocati.

4. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA, FUNZIONE NOMOFILATTICA, ADR

Rimane attuale la necessità di ripensare le modalità e le forme dell'accesso alla Giustizia amministrativa, al fine di trovare un punto di equilibrio tra le risorse umane, che non possono essere potenziate oltre un certo limite, e le esigenze di tutela, che non possono rimanere insoddisfatte.

L'efficienza della funzione nomofilattica è strettamente legata all'adeguata allocazione delle risorse. Tutte le principali Supreme Corti europee decidono un numero assai contenuto di casi all'anno, selezionando con accortezza le controversie in relazione alle quali intervenire.

In questa direzione, sarebbe auspicabile l'introduzione anche in Italia di un 'filtro' per l'appello al Consiglio di Stato.

Sull'esempio del filtro in appello previsto nell'ordinamento tedesco, si potrebbe pensare alla possibilità di emettere un'ordinanza di rigetto per gli appelli manifestamente infondati. È significativo il dato statistico per cui, nel 2020, appena il 29 per cento degli appelli proposti innanzi al Consiglio di Stato ha condotto a una riforma della sentenza di primo grado.

Occorre pensare a più efficaci procedure alternative di risoluzione delle controversie (le cd. ADR – *Alternative Dispute Resolutions*). L'esperienza straniera ci insegna che ciò migliora l'efficienza della giustizia, riducendo il carico di lavoro dei tribunali e offrendo agli interessati l'opportunità di risolvere le controversie in modo più efficace sul piano dei costi.

Il diritto amministrativo conosce da sempre l'istituto del rimedio alternativo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Il rimedio si è oramai “giurisdizionalizzato” grazie all'intervento del Consiglio di Stato, ma richiederebbe taluni adeguamenti normativi, evidenziati dall'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa e condivisi dalla stessa Presidenza.

In Francia, la recente legge 18 novembre 2016, n. 2016/1547 consente la mediazione amministrativa nei rapporti con la pubblica amministrazione. A norma dell'articolo L213.1, infatti, «*la médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction*». L'attivazione della procedura di mediazione amministrativa ha come effetto quello di interrompere i termini di proposizione del ricorso e di sospendere i termini prescrizionali. Nel 2018 sono state esperite 800 mediazioni e nel 2019, 1000 mediazioni con il 68% di esiti favorevoli. I principali ambiti di ricorso alla mediazione amministrativa sono stati: *les marchés publics, la fonction publique, le domaine public, l'urbanisme*.

In Germania, la legge sulla mediazione (anche amministrativa) del 2012 prevede l'introduzione di una mediazione precontenziosa e di una mediazione all'interno del processo con la creazione della figura del *güterichter* cioè del giudice-mediatore ma non come componente del collegio giudicante.

5. SINTETICITÀ E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

È poi ineludibile una revisione, con la collaborazione indispensabile degli Avvocati, della attuale disciplina sulla sinteticità degli atti processuali, inclusi anche i provvedimenti giurisdizionali, dei quali occorre migliorare lo stile redazionale e l'intelligibilità, contenendone la lunghezza.

Anche la comunicazione istituzionale, fin qui affidata al servizio stampa e al sito della Giustizia amministrativa, dovrà conoscere un rinnovato impulso e concorrere a promuovere un'attività di semplificazione del nostro linguaggio, con un lavoro che operi ‘a monte’ e non ‘a valle’ della produzione linguistica.

Perseguiamo la massima “Le pronunce non sono scritte solo per i giuristi, bensì per i cittadini”.

6. L’UFFICIO STUDI: FORMAZIONE APERTA E DIRITTO VIVENTE

La formazione è strumentale a una cultura della legalità e non inizia certo soltanto dopo il superamento del concorso in magistratura.

Ecco perché Le anticipo, Signor Presidente, che domani sarà pubblicato un bando di concorso rivolto agli studenti delle scuole elementari e secondarie, per celebrare, con i progetti presentati, la Giornata della legalità, un concetto che preserva e rafforza la dignità della persona.

Perché dalla illegalità si esce e si deve voler uscire, per vivere nella libertà e nella dignità. Uscire dalla illegalità è la vera dimostrazione di potere: il potere di scegliere della propria vita, nel rispetto dei principi della nostra Costituzione.

La formazione deve coinvolgere tutti i protagonisti del mondo del diritto.

L’auspicio è che i progetti proposti dall’Ufficio studi possano riguardare anche il Foro e l’Accademia, in vista della costruzione di una

cultura condivisa della giurisdizione, certi che il confronto conduca ad una più consapevole formazione del *diritto vivente*.

Anche nel 2021 il settore “News” dell’Ufficio Studi, formazione e massimario si è occupato di fornire un servizio di costante aggiornamento e approfondimento sulla normativa e la giurisprudenza di maggiore interesse.

L’Ufficio Studi ha formulato diversi pareri su richiesta del Segretario Generale della Giustizia amministrativa, del Presidente del Consiglio di Stato, del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e di altre Autorità, e ha predisposto alcune relazioni preparatorie sia in vista di pronunce dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sia nell’ambito dei rapporti di collaborazione con altre autorità giudiziarie o amministrative

Nello svolgimento delle funzioni attribuite nel settore dei rapporti internazionali, l’Ufficio Studi ha proceduto alla redazione e alla pubblicazione di bandi per la partecipazione ai seminari e alle attività promosse dall’EJTN (*European Judicial Training Network*), dall’ERA, dall’ACA (*Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union*) dall’AIHJA (*Association internationale des hautes juridictions administratives*) e per l’adesione agli scambi di lungo periodo presso le istituzioni internazionali e sovranazionali: CEDU, CGUE, *Eurojust*, nonché quelli di breve termine presso le Corti giurisdizionali dei Paesi aderenti al circuito EJTN.

Un tassello importante del nostro progetto formativo è la costituzione nel 2021 dell’Ufficio per il massimario, con l’ambiziosa finalità di mettere a disposizione di chiunque le massime delle sentenze più significative del Consiglio di Stato e dei Tar.

7. IL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Nel 2021 il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (C.P.G.A.), Organo di autogoverno della Magistratura amministrativa, ha contribuito all’adozione delle misure organizzative idonee a

evitare il rinvio delle cause e l'accumulo dell'arretrato, garantendo anche nella difficile situazione determinata dall'emergenza sanitaria l'effettività della tutela e la ragionevole durata dei processi.

Si segnala, inoltre, l'adozione di misure relative alla formazione dei magistrati di prima nomina (oggi resa obbligatoria), nonché delle linee guida sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei *social media* da parte dei magistrati amministrativi, che rappresenta un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei magistrati e la necessità di salvaguardare, al contempo, la dignità, integrità, imparzialità e indipendenza del singolo magistrato, nonché di tutta la Giustizia amministrativa.

In ragione della complessiva riforma della struttura della Giustizia amministrativa, della necessità di agevolare la definizione dei processi amministrativi pendenti e dell'esigenza di garantire maggiore efficienza nella gestione del contenzioso, il Consiglio di Presidenza ha provveduto all'istituzione della VII sezione del Consiglio di Stato, alle sezioni esterne IV e V del Tar Lazio, sede di Roma, di ulteriori n. 2 sezioni interne presso il medesimo Tar Lazio e alla terza sezione interna presso il Tar Campania, sezione staccata di Salerno, nell'ottobre 2021 ha rideterminato ulteriormente l'organico in ragione dell'aumento previsto dal citato articolo 1 *bis*, comma 6, del d.l. n. 183/2020, convertito, con modificazioni, nella l. n. 21/2021.

Su altro versante, l'Organo di autogoverno ha profuso ogni sforzo per assicurare l'avvio e lo svolgimento delle necessarie procedure concorsuali, ormai caratterizzate dalle misure di semplificazione introdotte, tra cui la gestione *in house* delle domande dei candidati attraverso l'apposito portale "concorsi" predisposto dal Servizio per l'Informatica.

Il Consiglio di Presidenza ha anche contribuito all'adozione del decreto del 28 luglio 2021 recante le Linee Guida per lo smaltimento dell'arretrato della Giustizia amministrativa. Da ultimo (dicembre 2021) ha formulato il prescritto parere allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri finalizzato ad adeguare la disciplina delle misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato, contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2013, all'articolo 17, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.

Iniziative di rilievo sono state assunte anche in merito agli incarichi extraistituzionali, nella convinzione della necessità di assicurare prevalenza alla funzione giurisdizionale e consultiva rispetto allo svolgimento (eventuale) di incarichi extraistituzionali da parte dei magistrati amministrativi.

Nel 2021 è proseguito il monitoraggio dei ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati, con la precipua finalità di prevenire il verificarsi di situazioni pregiudizievoli per il servizio Giustizia. Nella medesima direzione, con delibera n. 10 del 1° febbraio 2021 di modifica della precedente delibera del 15 gennaio 2016, l'Organo di autogoverno ha messo a punto degli interventi sui vigenti criteri di valutazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali dei magistrati amministrativi. Nella nuova direttiva si formulano più puntuali modalità di calcolo dei ritardi, con tipizzazione delle ipotesi di sospensione del decorso dei termini rilevanti ai fini in parola, nonché delle cause o fattispecie giustificative.

Anche nel 2021 il Consiglio di Presidenza si è dovuto occupare di procedimenti disciplinari a carico di magistrati amministrativi. A questo proposito, non posso non rinnovare l'invito al Governo, già più volte formulato dai miei predecessori, a voler assumere un'iniziativa di riforma della normativa in materia di responsabilità disciplinare, oggi affidata a previsioni frammentate, non più attuali e di difficile applicazione.

Va segnalato che, nel corso del 2021, il Consiglio di Presidenza ha preso posizione a tutela dello svolgimento della funzione giurisdizionale dei giudici amministrativi di alcune sedi di Tar e del Consiglio di Stato a fronte di notizie di stampa, riaffermando l'autonomia e l'indipendenza del giudice amministrativo. L'Organo di autogoverno ha, inoltre, invitato l'Ufficio stampa del Consiglio di Stato a rendere nota la posizione attraverso un comunicato stampa e, in due casi, ha deliberato la trasmissione della presa di posizione alle testate che avevano pubblicato le notizie o riportato le dichiarazioni contestate.

CONCLUSIONI

Signor Presidente,

nell'avviarmi a concludere, mi preme ricordare le parole che Ella, nel suo discorso di insediamento davanti al Parlamento, ha dedicato al «profondo processo riformatore» che «deve interessare anche il versante della giustizia».

Soprattutto per saper «corrispondere alle pressanti esigenze di *efficienza* e di *credibilità*, come richiesto a buon titolo dai cittadini».

1. ACCOMPAGNARE LA MODERNITÀ

Abbiamo celebrato a Torino, alla Sua presenza, i 190 anni dalla nostra istituzione: siamo tra i pochi corpi dello Stato che ad esso preesistono e che hanno saputo conservarsi al passo con i tempi.

Ciò è accaduto, credo, perché è nelle nostre funzioni essere chiamati in prima linea a intervenire sul presente: immigrazione, sicurezza, lavoro, istruzione, ambiente, salute (non solo in tempi di pandemia). E trovarci quindi ad 'accompagnare la modernità', dal sindacato sugli algoritmi alle grandi questioni sulla concorrenza.

Siamo quotidianamente a confronto con il cambiamento della società, che è sempre più veloce dell'ordinamento che la regola.

E la risposta alle criticità che emergono arriva talvolta più rapidamente dal giudice che da altre Istituzioni.

Cerchiamo di prevenire dove possibile, con indirizzi lungimiranti della giurisprudenza, e tutelare dove necessario, con rapidità e, appunto, efficienza.

2. UNA TUTELA 'EFFICIENTE' TRA GIUSTIZIA ORDINARIA E AMMINISTRATIVA

Non da soli, ma insieme. All'esterno e all'interno della Giustizia amministrativa.

All'esterno: ho già menzionato il rapporto con le Corti Amministrative europee; vorrei sottolineare ora quello con la Suprema Corte di Cassazione.

Assieme, giudici ordinari e giudici amministrativi formano un sistema integrato, avanzato, ampio e completo di tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Nella latitudine della protezione fornita e nella varietà degli strumenti a disposizione.

Un sistema scolpito nella Costituzione e corroborato da autorevole giurisprudenza della Consulta. E già da prima la Cassazione, sin dagli inizi del '900, era stata decisiva nel riconoscere il ruolo del giudice amministrativo.

Le ragioni dell'attuale assetto appaiono ancora attualissime, anche nel confronto con altri Paesi.

Questo pluralismo giurisdizionale richiede però una costante manutenzione, che va assicurata anche con un 'dialogo' aperto e produttivo.

Anni fa abbiamo avviato una proficua interlocuzione con la Corte di Cassazione.

Un confronto diretto che va rilanciato e rafforzato, rendendolo ancor più continuo.

Ad esempio, occorre riprendere quel metodo di lavoro che ha portato gli uffici studi e massimario della Cassazione e del Consiglio di Stato a confrontarsi su dossier comuni, lavorando in sinergia per approfondire assieme le questioni "di confine".

3. UNA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA SEMPRE PIÙ COESA

Vi è poi il dialogo interno.

I nostri collegi, le nostre Sezioni, i nostri Tribunali, non sono monadi isolate.

La Giustizia amministrativa è la nostra casa comune.

Una casa che, oltre mezzo secolo fa, è stata estesa a tutto il territorio nazionale, portando ovunque la tutela nei confronti del potere, grazie alla rete dei TAR.

Costituiamo, assieme, un ‘sistema’ unitario, che i cittadini e il Paese percepiscono come tale, aspettandosi da esso risposte coerenti.

Questo sistema deve essere sempre più coeso, nel rapporto tra i Tribunali sul territorio e nel rapporto tra questi e il Consiglio di Stato.

Dobbiamo, vogliamo evitare che le nostre *differenze* diventino *divisioni* e vogliamo trasformarle, invece, in *arricchimenti*.

La coesistenza delle diverse provenienze professionali all’interno della nostra giustizia è un valore aggiunto.

Ci deve unire l’orgoglio di appartenenza, l’onore di fornire tutela, la naturale ricerca comune del bene dei cittadini e delle Istituzioni pubbliche.

La Giustizia amministrativa costituisce un sistema unitario quanto alla funzione di tutela esercitata e, pur nella giusta diversità di vedute, deve ridurre al minimo eventuali distonie di indirizzo tra i Tribunali, e tra questi e il Consiglio di Stato. Ecco perché l’attività nomofilattica dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato assume sempre maggior rilievo.

Uno dei miei impegni principali sarà quello di lavorare per rilanciare ancor più questa coesione: mi auguro ciò possa accadere con il sostegno sincero di tutti.

4. UNA MAGISTRATURA CREDIBILE E RESPONSABILE

Ma perseguire l'*efficienza* non è tutto. Occorre, contestualmente, perseguire anche la *credibilità*.

E non basta il principio supremo dell'indipendenza della Magistratura ad assicurare credibilità. L'indipendenza è difatti un principio *irrinunciabile* per il giudice, ma non deve mai renderlo *irresponsabile*.

Occorre dunque fare della *responsabilità* il vero fondamento dell'indipendenza, e riconquistare così *credibilità* agli occhi dei cittadini.

Attraverso un deciso superamento delle logiche di appartenenza «che – come Ella ha autorevolmente affermato – per dettato costituzionale, devono rimanere estranee all'ordine giudiziario». Siamo soggetti soltanto alla legge, dice lapidariamente la Costituzione.

Attraverso la “fiducia” dei cittadini, «nella cui coscienza risiede il presidio dei principi di autonomia e indipendenza».

Dobbiamo meritare fiducia quando i cittadini sono parti del processo, con sentenze chiare e ben motivate nelle loro scelte.

Dobbiamo meritare fiducia quando ci guardano dall'esterno gli operatori sociali ed economici del Paese, per comprendere l'interpretazione e l'applicazione delle regole, che sono al servizio della società e dell'economia, e non viceversa.

Dobbiamo meritare fiducia quando ci studiano dall'estero gli osservatori della comunità internazionale e dell'Europa, perché vogliamo fare dell'Italia il Paese del *Grand Tour* anche per le imprese e gli investitori stranieri.

Signor Presidente,

questi due difficili anni che abbiamo attraversato sono stati, un importante banco di prova di quella parte del “servizio giustizia” che compete alla nostra responsabilità.

Ora è il momento del rilancio e delle riforme: per la giustizia, per l'economia, per il Paese.

Posso dire che noi giudici amministrativi lo affrontiamo più consapevoli: di quanto fatto e del molto ancora da fare.

Rivendichiamo con orgoglio di non esserci mai fermati.

Abbiamo cercato di rispondere con tempestività alle attese dei cittadini.

Abbiamo cercato di essere veloci, e di essere vicini.

Vogliamo e dobbiamo continuare a farlo, con *efficienza* e *credibilità*.

Vogliamo che il Paese continui a contare su di noi.