Consiglio di Stato

Palazzo Spada

Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa

Paolo Salvatore
Presidente del Consiglio di Stato

Roma, 14 febbraio 2008

INDICE

Indirizzi di saluto

I. Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato

II. Relazione sullo stato della Giustizia amministrativa
1. Premessa
2. La funzione consultiva tradizionale e quella sull'attività normativa
3. L'attività giurisdizionale
4. I dati statistici sull'attività giurisdizionale
5. L'arretrato e l'informatizzazione
6. Conclusioni
7. Tabelle riepilogative dell'attivita' svolta nell'anno 2007

Indirizzi di saluto

Signor Presidente della Repubblica, ho l'onore di porgerLe unitamente alla magistratura amministrativa tutta un deferente saluto ed un sincero ringraziamento per aver voluto rendere solenne la cerimonia odierna con la Sua presenza, presenza che testimonia la Sua squisita sensibilità istituzionale verso le Supreme Magistrature tutte, che assolvono il medesimo compito di assicurare la Giustizia.

Un saluto ed un vivo ringraziamento al Presidente del Senato della Repubblica e al Vicepresidente della Camera dei deputati.

Un saluto riconoscente rivolgo al Signor Presidente del Consiglio che ha voluto insediarmi per le lusinghiere espressioni usate nei confronti dell'Istituto e della mia persona. Ringrazio pure vivamente i Ministri qui presenti per la Loro sensibilità verso una istituzione prestigiosa sempre al servizio del paese.

Un sentito saluto al Giudice costituzionale, espresso dal nostro consesso, chiamato a rappresentare il Presidente.

Un sentito ringraziamento al Vicepresidente del Senato, ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, ai Sottosegretari presenti in quest'aula.

Un grato saluto al Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un saluto ed un vivissimo augurio di buon lavoro ai componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Un omaggio sentito a tutte le autorità presenti, alle Magistrature consorelle, ed in particolare al Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione ed al Presidente della Corte dei Conti e a tutta la Magistratura amministrativa ed al personale che con essa collabora con impegno.

Un vivo omaggio ai rappresentanti del mondo accademico e del Foro: sia di quello che svolge il suo patrocinio per le amministrazioni pubbliche (in primo luogo l'Avvocatura dello Stato qui presente con l'Avvocato Generale) sia del libero foro rappresentato in quest'aula dal Presidente del Consiglio Nazionale forense.

Un saluto affettuoso rivolgo ai miei illustri predecessori qui presenti e in particolare al Presidente Schinaia con il quale ho avuto il privilegio di collaborare intensamente fino a pochi giorni fa nel comune spirito di servizio accompagnato da una antica amicizia.

Da ultimo, infine, mi sia consentito rivolgere un grazie vivo e forte a tutti quelli che - a cominciare da mia moglie e dai miei figli - hanno voluto stringersi intorno a me in questa giornata nella quale ho la ventura di insediarmi al vertice di una struttura prestigiosa al cui servizio ho profuso ogni energia: una struttura che ho amato ed amo nella quale sono entrato or sono quaranta anni quando molti dei miei giovani e valorosissimi colleghi - inesauribile linfa che alimenta l'Istituto - non erano ancora nati.

I. Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato

Signor Presidente della Repubblica, per la prossimità del mio insediamento con l'inizio dell'anno ho ritenuto di suggerire (ed il suggerimento è stato subito accolto) di accomunare, per comprensibili ragioni di sobrietà, questa tradizionale cerimonia a quella, di recente nascita, del rapporto annuale che il Presidente del Consiglio di Stato svolge sull'andamento della giustizia amministrativa.

Quest'anno le due distinte occasioni rituali sono state quindi riunite.

Nel rinviare al rapporto la rappresentazione dell'andamento dei problemi posti alla giustizia amministrativa, per quanto attiene al mio insediamento innanzitutto desidero esprimere a Lei Signor Presidente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri il sentito ringraziamento per la mia nomina. Ringraziamento che parimenti rivolgo al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, che ha espresso al riguardo parere favorevole all'unanimità così attestando la positiva valutazione del mio pregresso impegno.

Signor Presidente credo che questa cerimonia, resa ancor più solenne dalla Sua presenza imponga a noi tutti qui presenti una duplice riflessione rispetto al futuro:

- la prima a me personalmente che ho avuto l'onore e l'onere di guidare un così autorevole Consesso in un momento di grandi trasformazioni e di equilibri complessi per il paese;

- la seconda riflessione appartiene a tutto il Consiglio, ai T.A.R. e a tutta la macchina della Giustizia Amministrativa perché con uno scatto di orgoglio siano capaci di rispondere alle sacrosante richieste che vengono dal paese per una giustizia che, in tutte le sue articolazioni, sappia essere rigorosa ma anche capace di interpretare i sentimenti e la dignità delle persone, rapida ma fedele allo spirito ed alla sostanza delle leggi, trasparente ma consapevole che nessuno può essere a priori etichettato in base a caste e privilegi.

Una cosa è la legge che deve essere al disopra di tutto e di tutti: altra cosa sono i comportamenti degli uomini, spesso confusionari e compromissori, che vanno però analizzati a viso aperto con decisione e coerenza e proprio per questo sottratti a logiche di potere e di parte.

Proprio sulla base di questa mia assoluta convinzione, mi permetta Signor Presidente, prima di addentrarmi nelle tematiche specifiche della nostra attività, di tornare a quel concetto di "*bene comune*" da Lei efficacemente richiamato nel suo recente discorso davanti al Parlamento riunito in seduta congiunta in occasione del 60° anniversario della Costituzione. Lei ha testualmente detto che "*la data del 1° gennaio 1948 ha segnato la nascita di qualcosa che ha continuato a vivere, è vivo ed ha un futuro, e cioè una tavola di principi e di valori, di diritti e di doveri di regole e di equilibri che costituisce la base del nostro stare insieme, animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il >".*

Ecco mentre ascoltavo le Sue parole, riflettevo che noi giudici amministrativi a questo concetto del "*bene comune*" abbiamo sempre cercato di rispondere con coerenza, sforzo innovativo, trasparenza, rapidità e concretezza. Sono il primo ad ammettere che non sempre ci siamo riusciti. La riflessione di cui parlavo poc'anzi - e prendo un preciso

impegno in questo senso - ci porterà anzitutto a confrontarci francamente al nostro interno sui tempi e le modalità di comportamenti che, nel rispetto delle leggi e di autorevoli tradizioni di dottrina, permettono anche a noi di aprire porte e finestre per raccogliere compiutamente in un dialogo a più voci il Suo invito al "*bene comune".*

Con lo stesso spirito di disponibilità e comprensione chiediamo alle Istituzioni responsabili di farsi carico di alcune esigenze e problemi, primo fra tutti quello della carenza degli organici che obiettivamente hanno condizionato e rallentato l'azione di recupero e smaltimento dei processi arretrati che non può più essere affidata soltanto al volontarismo ed alla abnegazione di quanti tra di noi - e sono la stragrande maggioranza - concepiscono il duro lavoro quotidiano spesso come una sorta di missione. E se in più di una occasione non hanno prevalso la delusione e la disaffezione è proprio perché, come Lei ha detto, si afferma alla fine nella coscienza del paese una sorta di sano patriottismo. Posso dire con estrema sincerità che, se non siamo sempre riusciti a raggiungere i risultati che ci eravamo prefissi, non è stato per cattiva volontà o per omissione, ma al contrario, proprio perché per spirito di responsabilità ed abnegazione al nostro compito, non abbiamo ritenuto giusto alzare sempre la voce e chiedere con insistenza che fossero valutate ed accolte alcune nostre profonde esigenze, logiche e mai egoistiche, proprio perché inserite in quel progetto di aggiornamento di alcune strutture istituzionali che, come la nostra, sono e vogliono essere sempre di più al servizio dei cittadini. Lo siamo sempre stati e vogliamo ancora più oggi essere cioè interpreti autentici di quel dettato costituzionale che chiede alle istituzioni ed ai poteri dello Stato di farsi interpreti della volontà e della sovranità popolare.

E, se il giusto monito che ho sentito dalla Sua voce vale per tutti i poteri dello Stato, tanto più deve avere un profondo significato per chi deve amministrare la giustizia nelle sue varie articolazioni. Quale che sia la sua posizione, di accusatore o di accusato, di denunciante o di denunciato, il cittadino ha diritto di chiedere e di sapere che i pronunciamenti nei suoi confronti siano sempre improntati al rigore sostanziale e formale, a scelte rapide e ad una coerente trasparenza nei modi e nei tempi. Per questo, Signor Presidente, ascoltare le Sue misurate parole, proprio di fronte al Parlamento, ci ha rasserenato e confortato.

Permettetemi di ricordare con passione e profondo attaccamento i lunghi anni trascorsi in questa Istituzione a cui sono profondamente legato perché è stata parte fondamentale della mia vita, così come sono profondamente legato ai tanti amici che con me hanno quotidianamente lavorato con sapienza, intelligenza e grande rigore morale. Alcuni di loro non ci sono più ed il mio pensiero corre con amarezza, ma anche con gratitudine, al ricordo di Renato Laschena che tanto ha dato per lo sviluppo democratico di questa Istituzione. Così, come ho già detto, sono legato da profonda riconoscenza agli amici che mi hanno preceduto al vertice della giustizia amministrativa, l'amico de Roberto e l'amico Schinaia, ai quali voglio porgere un saluto ed un ringraziamento particolari perché hanno tracciato le linee di una strada che dobbiamo seguire con coerenza innovando dove e quando è necessario. Mi sarà preziosa in questo contesto l'esperienza che ho potuto fare come presidente aggiunto. Ed è in questo spirito che sento di dover assumere come indirizzo e progetto strategico quello di integrare una grande tradizione di sapienza e concretezza giuridica con quell'anelito al cambiamento, garantito però da regole ferme e trasparenti, che viene da una società disorientata dai troppi conflitti di potere, dalle eccessive iniziative improvvisate e disinvolte, proprio alla luce di quel riferimento al "*bene comune*" da Lei fatto Signor Presidente in Parlamento e che purtroppo viene spesso vissuto solo in maniera egoistica e corporativa.

Lei ha saputo con sapienza ed intelligenza legare la profonda verità costituzionale a quelle esigenze di cambiamento ed innovazione che vengono dalla società. In altre parole ha messo coerentemente ed opportunamente in relazione la sacralità dei principi a quell'opera di rinnovamento della vita istituzionale, che deve trovare conforto in una rinnovata adesione ad una profonda e radicata concezione di riappropriazione dello spirito originario di quei diritti e di quei doveri, e proprio, anzitutto dei doveri, che sono all'origine della nostra storia nazionale. E' sicuramente un'opera non facile in una società che un insigne sociologo ha definito "fluida" per la continua incertezza nel vivere coerentemente le regole e accreditarle poi con comportamenti altrettanto coerenti.

Sappiamo che le regole possono essere modificate ma sappiamo ancor meglio che sono i comportamenti degli uomini, non esclusi i giudici, che per incoerenza, superficialità o spirito di parte, spesso offuscano le regole e le leggi e quindi la ricerca del "*bene comune*", rendendo in alcuni casi ancor più dure ed ingiuste le disuguaglianze sociali.

So di interpretare il pensiero del Consiglio, dei T.A.R. e quindi della Giustizia amministrativa se, riprendendo il Suo monito, dico che dobbiamo spalancare porte e finestre perché la gente sappia che il magistrato, proprio perché è al servizio della legge, vuole e deve stare tra la gente dalla parte dei cittadini.

Ed è in questo spirito che, ringraziandoLa ancora per la Sua presenza, assumo l'onere e l'onore insieme a tutti i miei colleghi di aprire una fase di lavoro che, nel solco di una grande tradizione, aiuti la società e le istituzioni ad interrogarsi sulla strada più giusta per ricercare e consolidare un nuovo umanesimo, anche di grande respiro giuridico.

Il "*bene comune*", elemento indispensabile per una società equilibrata e solidale in tutte le sue componenti, al di là delle diversità sociali politiche, passa obbligatoriamente anzitutto attraverso il senso di responsabilità, la fermezza dei propositi, il rispetto coerente ma sensibile delle regole da parte di tutte le istituzioni ed ovviamente anche da parte della giustizia amministrativa.

Proprio la magistratura in tutte le sue articolazioni può essere l'antenna più sensibile per capire le ragioni del nuovo che avanza, delle giuste esigenze di ricambio e di rinnovamento di quello che va sicuramente cambiato, in una linea peraltro di rispetto delle leggi e delle regole. Nessuno può essere al di sopra della legge e dei valori irrinunciabili dello Stato di diritto ma tutti devono essere coerenti e trasparenti nei comportamenti perché nessuno sia autorizzato a pensare che esistono pesi e misure diverse.

Signor Presidente, la giustizia amministrativa che rappresento è cosciente di avere scritto delle pagine esemplari nell'ambito della dottrina e della tradizione così come sa perfettamente che si sarebbe potuto far meglio in molte occasioni se solo l'ordinamento fosse stato messo in condizione di funzionare adeguatamente dal punto di vista organizzativo.

Come ho già detto ci permettiamo di segnalare nuovamente emergenze che durano da anni ma nello stesso tempo vogliamo che tutte le Istituzioni, possano trovare nella giustizia amministrativa un punto di riferimento e di riflessione. Sappiamo che un sistema economico così complesso, in continua evoluzione, condizionato da una globalizzazione per molti aspetti ancora incomprensibile e caratterizzato da un intreccio di interessi pubblici e privati, non può dispiegare le sue potenzialità senza un faro che ne metta continuamente in luce le fondamentali esigenze di procedure corrette e di consenso e dall'altro lato ne

evidenzi anche gli inevitabili controsensi. Per questo, nell'ambito delle nostre specifiche responsabilità, il contributo che vogliamo dare all'evoluzione di questo sistema è vitale, riflessivo, critico ma sempre costruttivo.

Mi sia consentito poi, sia pure in estrema sintesi, rappresentare alcuni obiettivi, che nella piena consapevolezza dei limiti del nostro ruolo, vivamente auspichiamo che possano essere realizzati perché costituiscono certamente un contributo per il miglioramento del sistema in termini di adeguatezza ed efficienza.

In definitiva una riflessione che, se tradotta sul piano operativo, non potrà non incontrare il favore della collettività ed accrescere la credibilità del sistema. Due obiettivi forse pervasi da uno spirito utopico: uno rivolto al futuro l'altro al presente.

In ordine al primo siamo pienamente consapevoli che le riforme processuali non risolvono i problemi della giustizia amministrativa ma siamo altrettanto convinti che una rivisitazione del nostro "codice" di procedura - cui solo la lungimiranza dei nostri predecessori ha consentito una vitalità centenaria - ormai s'imponga sia sul piano della razionalità e della corrispondenza delle norme alle esigenze di un contesto sociale profondamente mutato sia su quello delle aspettative dei cittadini che anche nel settore della giustizia sollecitano sempre di più semplificazioni chiarezza e rapidità.

In un recente passato il Consiglio di Stato è stato chiamato alla diretta elaborazione di testi normativi, ed è questa l'occasione che potrebbe essere colta anche nel futuro per rendere un notevole servizio al paese.

Un nuovo Codice del processo amministrativo: traguardo ambizioso? Da parte nostra siamo pronti ad affrontare la sfida.

L'altro obiettivo, che si colloca invece nel presente, ed anche questo non conseguibile con le sole forze di uno scalatore solitario, ma che non per questo ci vede meno impegnati, è quello di incrementare e migliorare la informatizzazione della giustizia amministrativa.

Le profonde e continue trasformazioni dell'ordinamento amministrativo, anche per le sollecitazioni che provengono dal contesto comunitario, rendono necessaria una disponibilità di "conoscenze" che non può essere acquisita con la capacità dei singoli ma richiede l'adeguata fruizione di tecnologie aggiornate ed ordinate a sistema.

Fermamente convinti della priorità di un nuovo modo di operare ed in coerente sviluppo con l'attività dei miei predecessori intendiamo procedere innanzitutto ad una riorganizzazione degli uffici.

Sul piano più squisitamente operativo si colloca la progettata realizzazione di un nuovo sistema informatico che - oltre a facilitare l'attività dei magistrati e del personale amministrativo - consentirà agli avvocati delle Parti di trasmettere e ricevere documenti attraverso la rete dando vita così alla creazione di veri e propri fascicoli "virtuali", anche nella prospettiva di un futuro processo telematico.

In tal senso segnalo la recente attribuzione di rilevanti finanziamenti da parte del Ministro per l'innovazione tecnologica, specificamente finalizzati alla informatizzazione delle sedi meridionali e ad accelerare sul piano organizzativo lo smaltimento dei ricorsi arretrati.

A mio avviso è questa una delle sfide centrali che il nostro plesso si trova oggi ad affrontare: l'utilizzo dell'informatica come strumento decisivo per la gestione organizzativa del processo, per identificare, selezionare e monitorare i flussi documentali e quindi - in ultima analisi - per razionalizzare l'attività decisionale.

In tal senso alcuni rilevanti progressi sono già consolidati.

Risulta già da oggi in funzione qualche segmento del nuovo sistema che costituisce un'anticipazione di quanto dovrà essere realizzato: le nostre decisioni, contestualmente alla loro pubblicazione sono rese disponibili nella rete internet e divengono, per ciò, immediatamente accessibili a chiunque sia interessato a conoscerle.

Sono pure disponibili in rete i dati pubblici relativi ad ogni ricorso, i calendari delle udienze e delle camere di consiglio.

Ogni magistrato, dalla sua postazione di lavoro, ha accesso a numerose banche dati ed è in collegamento informatico diretto e costante con gli uffici di segreteria e con il sistema informativo interno.

Futuro, presente, passato.

L'Istituto ha sempre dimostrato di guardare al futuro tenendo uno sguardo attento al passato.

E se la storia dell'uomo si è sempre nutrita anche di simboli Palazzo Spada è certamente un simbolo luminoso - non solo nella storia della cultura e dell'arte - per tutta la ricchezza di molteplici valori che racchiude.

Ricorre quest'anno il 500° anniversario dell'apertura di Via Giulia, ideata dal Bramante e voluta da Giulio II.

Su via Giulia, simbolo di una innovativa visione urbanistica di grande respiro, attenta al passato perché inglobante una nuova e concentrata sistemazione dei Tribunali della Curia Romana, si aprì Palazzo Spada (allora Capo di Ferro) affacciandovi i propri giardini.

Ed è per questo, che in una prospettiva ambiziosa, al limite del sogno, ma che a differenza del sogno non può essere solitaria, intendo promuovere, sulla scia dei passi compiuti dai miei illustri predecessori, augurandomi di realizzarlo, un disegno organico di interventi sul piano funzionale degli uffici, su quello estetico, su quello della fruizione collettiva di testimonianze archeologiche preziose venute di recente alla luce, che accresca il fascino ed il richiamo di Palazzo Spada.

Sono certo che in questo impegno non mi mancherà il consenso ed il contributo di quanti hanno a cuore e curano il nostro patrimonio di cultura e di arte.

Signor Presidente, in base alle considerazioni finora svolte mi riprometto pertanto di svolgere il mio mandato con la consapevolezza derivante dalla conoscenza pregressa dei problemi della giustizia amministrativa in una linea di continuità con l'operato dei miei illustri predecessori che non vuol essere mero continuismo ma sviluppo intenso di ciò che si è già impostato. Questo è nell'aspettativa dei miei Colleghi e dell'Organo di autogoverno che ho l'onore di presiedere e con il quale ho già sperimentato una armoniosa collaborazione. Sono da tempo fermamente convinto che il Giudice in genere, e quello

amministrativo in particolare, è chiamato a verificare la correttezza dell'esercizio della funzione pubblica in un contesto in cui il fattore tempo svolge un ruolo essenziale, dove è diffusa l'incertezza, la variabilità dei tempi di riferimento e dove si avverte un forte senso di disagio per la mancanza di regole chiare quasi sempre non ordinate a sistema.

Un contesto quindi che sollecita ed accentua l'istanza di giustizia ed accresce le difficoltà del ruolo del giudice, quale garante delle libertà e dell'equilibrio tra interessi variamente articolati e sovente contrapposti.

Custode del diritto o inventore del diritto? Un'alternativa che sovente viene prospettata ma che, a mio avviso, è mal posta, perché anche il giudice deve coniugare la sua indipendenza con la responsabilità perché questo binomio legittima il percorso dell'uomo in tutti i suoi ruoli nella società.

Indipendenza e responsabilità sono infatti i due valori fondamentali per l'evoluzione dell'ordine giuridico in un perenne processo finalizzato a rispecchiare le esigenze, i principi ed i comportamenti che la società propone nella sua continua evoluzione.

A questi valori intendo ispirare, come ho sempre fatto, la mia attività. Insieme a tutto l'organismo della giustizia amministrativa so di poter contare, nell'ambito di quell'aspirazione al bene comune da Lei fortemente sottolineata, in un rinnovato spirito di collaborazione non solo di tutti i colleghi e del personale della giustizia amministrativa ma anche di tutte le istituzioni formali e sostanziali di una società che grazie anche all'apporto di questo organismo può dire di contribuire a realizzare il sogno di un paese più giusto, più moderno, più equilibrato, capace di ridimensionare i conflitti eccessivi e strumentali e quindi di ridare spazio alle giuste aspirazioni di uguaglianza, solidarietà e giustizia.

II. Relazione sullo stato della Giustizia amministrativa

1. Premessa

Lo scenario in cui si colloca la giustizia amministrativa è profondamente mutato a partire dall'ultimo decennio del Novecento e sul piano ordinamentale e su quello sociale.

Il primo fattore di innovazione è dato dall'ingresso nel nostro ordinamento delle norme europee (siano esse norme comunitarie o norme CEDU).

L'espansione del diritto comunitario determina un rafforzamento del giudice, anche di quello amministrativo, che sempre più è chiamato ad utilizzare regole europee che certamente innovano la qualità e la consistenza delle tecniche di tutela.

Su tale versante anche episodi recenti testimoniano come il sistema della giustizia amministrativa non svolga un ruolo periferico ma contribuisca incisivamente ad adeguare l'ordinamento interno alla normativa comunitaria e nel contempo ad apportare linfa al quadro giuridico europeo.

La legge, non solo quella statale, ha perso la sua centralità per l'ingresso nel circuito normativo non solo di altre e molteplici fonti ma, e segnatamente, di nuovi valori corrispondenti all'emersione sul piano sociale di diritti forti e di nuove esigenze di tutela.

Anche su tale versante si aprono per il giudice amministrativo nuove frontiere che sempre più si orientano verso obiettivi di una integrale satisfattorietà della tutela da *assicurare* al cittadino, che intuitivamente sollecita l'utilizzo di strumenti e moduli sempre più affinati quando non addirittura completamente innovativi di quelli tradizionali.

La compenetrazione, poi, sempre più intensa tra diritto ed economia, è testimoniata emblematicamente dall'apertura al diritto privato.

Un cambiamento quasi climatico che impone al giudice, in corrispondenza dell'ampliamento dell'area disciplinata da una normativa privatistica, una delicata analisi sull'attività amministrativa postulante sovente la individuazione di punti di bilanciamento dei diversi interessi coinvolti di carattere non facile per il progressivo offuscamento di sicuri indici caratterizzanti l'interesse pubblico.

In definitiva si assiste ad un processo di profonda trasformazione della società, sempre più globalizzata, sempre più innovata nei tessuti in cui si articola, processo al quale l'ordinamento, anche se non in maniera simultanea, tende ad adeguarsi e nel suo profilo emblematico si caratterizza per il progressivo abbandono del principio di autoritarietà sostituito dalla ricerca del consenso, innervata dall'esaltazione della sussidiarietà.

Lo scenario, così pur sommariamente delineato, nella sua complessità e dinamicità evidenzia come il giudice amministrativo viene ormai a porsi al centro del sistema di verifica del corretto esercizio di una funzione pubblica che di quella tradizionale conserva solo il nome.

2. La funzione consultiva tradizionale e quella sull'attività normativa

Non solo per motivi di coerenza e continuità con le relazioni degli anni passati, ma nella ferma convinzione, avvalorata *factis non verbis*, della aderenza al dettato costituzionale e delle potenzialità insite anche per un ausilio forte e discreto che può offrire alla attività amministrativa, occorre ribadire la rilevanza significativa e concreta dell'attività consultiva del Consiglio di Stato.

Le motivazioni che la supportano sono state ampiamente e ripetutamente illustrate in passato, onde è sufficiente un sintetico richiamo.

Innanzitutto il suo carattere neutrale di garanzia svolta su canoni di assoluta autonomia ed indipendenza.

Di poi la sua complementarietà con l'attività giurisdizionale entrambe cospiranti a realizzare la giustizia nell'amministrazione.

Infine l'essere proiezione dello Stato ordinamento e non dello Stato apparato, il che ne marca in maniera indiscutibile la differenza rispetto ad attività consultive affidate ad altri organi.

Tale connotazione rende ragione del perché la consulenza del Consiglio sia stata richiesta anche dal Parlamento, dalle Regioni e dalle Autorità indipendenti.

Proprio per favorire anche le consultazioni da ultimo richiamate si sta mettendo a punto una migliore organizzazione di carattere interno delle Sezioni al fine di accrescere la funzionalità dell'attività consultiva, con l'auspicio che ciò costituisca ulteriore motivo di apprezzamento da parte delle istituzioni interessate.

Un cenno particolare merita la funzione consultiva sull'attività normativa.

La creazione di una sezione permanente, istituzionalmente preposta all'esercizio della funzione consultiva sugli schemi degli atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato sia prescritto dalla legge ovvero sia richiesto dalla legge, ha attribuito al Consiglio di Stato una funzione di "garanzia oggettiva" anche sul processo di produzione delle regole, esaltando ulteriormente le sue caratteristiche di autonomia e neutralità.

La circostanza, poi, che tale funzione possa essere estesa, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche agli schemi normativi dell'Unione Europea, accentua la vocazione e la dimensione "europea" del giudice amministrativo, non limitata al solo esercizio della funzione giurisdizionale.

L'apporto tecnico - giuridico del giudice amministrativo in questo modo non è più circoscritto all'accertamento della conformità dell'azione amministrativa al paradigma legale (secondo un giudizio *ex post* sollecitato dall'interesse del cittadino che si ritiene leso dal provvedimento amministrativo e nei limiti dei motivi fatti valere), ma viene a caratterizzarsi per una valutazione *ex ante* direttamente sulla qualità della regolamentazione, sulla sua rispondenza ai valori costituzionali ed ai precetti legislativi primari, nel perseguimento dei beni fondamentali di "coerenza" e "unitarietà" del sistema,

cui non sono estranei le esigenze di semplificazione, di chiarezza e di razionalizzazione delle fonti, nonché la indispensabile operazione di sfrondamento delle leggi vigenti.

Nel rispetto di questi principi e con la consapevolezza della delicatezza del proprio intervento ha operato nel corso dell'anno 2007 la Sezione normativa, esprimendo pareri su importanti regolamenti governativi e ministeriali, nonché sui decreti legislativi correttivi del codice degli appalti e del codice dell'ambiente, e giungendo ad affermare importanti principi, tra cui i più significativi riguardano i limiti dei decreti legislativi correttivi, i concerti ministeriali, la semplificazione e la qualità delle regole, gli effetti della mancata acquisizione di pareri nel procedimento normativo.

3. L'attività giurisdizionale

Sarebbe arduo e richiederebbe troppo tempo una sia pur breve esposizione degli orientamenti più significativi espressi dalla giurisprudenza amministrativa nel corso dell'anno 2007: devono essere, tuttavia, segnalati alcuni punti "critici" che investono la funzione giurisdizionale amministrativa come servizio.

Un tema che non posso omettere, e non solo perché è stato presente nelle relazioni dei miei predecessori, è quello della giurisdizione.

Siamo tutti convinti che è tema che non costituisce patrimonio esclusivo dei giudici perché pervade nei suoi contenuti concreti ed essenziali valori che attengono alla credibilità delle istituzioni presso la società, che è il destinatario esclusivo del servizio che viene offerto dalla Magistratura.

Siamo altrettanto consapevoli che la non linearità dello spartiacque sollecita e giustifica approcci divergenti e che sul tema, nell'interesse del bene comune che ripudia prospettive non obiettive, dovrà ancora esercitarsi la giurisprudenza.

E' comune l'esigenza di considerare le due giurisdizioni, su basi di pari dignità, un arricchimento di possibilità date ai cittadini per la piena realizzazione dei loro legittimi interessi e non più come una complicazione per chi chiede giustizia, derivante dall'incertezza del giudice che si deve adire.

Ed è per questo che i tempi sembrano maturi per abbandonare visioni di grande pregio logico scientifico, per calarsi nella concreta realtà dei problemi e per riprendere e completare un dialogo costruttivo con la Magistratura ordinaria, che è il giudice finale della giurisdizione e che proprio per tale funzione è naturalmente sensibile ad offrire un servizio giustizia dotato di quelle certezze che la società reclama a gran voce.

Quel che conta è che il sistema giustizia nel suo complesso con univoca chiarezza sia al servizio del cittadino.

Voglio qui ribadire che l'intero corpo cui mi onoro di appartenere, nel solco di una nobile tradizione, saprà anche nel futuro svolgere il proprio ruolo di garanzia, non solo delle libertà, al servizio, come sempre, delle Istituzioni e del Paese.

La professione del giudice, poi, non deve costituire palestra per giudizi censori o per arroganti forme di supponenza.

Il giudice si realizza completamente solo se e nella misura in cui si riconosce, appagandosi, nella funzione di servizio che è chiamato a svolgere con dedizione.

Un'attività da svolgere con serenità ed umiltà, equilibrio ed assenza di condizionamenti.

Gli spazi di una maggiore libertà vanno cercati altrove perché il giudice protagonista fatalmente prevarica i limiti della sua funzione.

L'oggettività del giudizio è un ideale ma è anche un dovere, un tentativo che l'interprete

deve fare per liberarsi dei suoi limiti.

Non posso non esternare il nostro disagio a risolvere nella sede giurisdizionale questioni di alta valenza "politica" che dovrebbero trovare definizione e soluzione in quella sede.

E' agevole osservare come la politica ha notoriamente tempi non brevi per la sua naturale necessità di acquisire una larga base di consenso.

Per il giudice il tempo, segnatamente nella frenetica società attuale, è tiranno ed è, quindi, costretto ad esternare valutazioni giuridiche, ontologicamente costrette in ambiti ristretti e prive di quelle sfumature di cui si giova la politica.

4. I dati statistici sull'attività giurisdizionale

Rinviando alle tabelle allegate per quanto riguarda i dati analitici, mi limito qui ad osservare in estrema sintesi che le risultanze dell'anno 2007 confermano il trend positivo registrato nell'ultimo biennio.

Tanto il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, quanto - ed ancor più - i T.A.R. hanno dimostrato una costante capacità di definire affari in numero ben maggiore di quelli pervenuti.

Al tempo stesso, sia per il Consiglio che per i T.A.R deve essere segnalato che, come per gli anni precedenti, si nota una costante diminuzione del contenzioso in ingresso.

E' difficile indicare con precisione cause di diminuzione del flusso dei ricorsi in entrata.

Tuttavia può ragionevolmente ritenersi che essa può derivare innanzitutto dagli effetti - ancora persistenti - del passaggio delle controversie in materia di pubblico impiego dal giudice amministrativo a quello ordinario, nonché ragionevolmente dalla nuova configurazione dei motivi aggiunti, secondo quanto previsto dalla legge n. 205 del 2000 e cioè dalla possibilità di impugnare i successivi atti amministrativi connessi ad una vicenda contenziosa già incardinata presso il giudice amministrativo non già con un nuovo ricorso, bensì proprio attraverso la proposizione di motivi aggiunti al ricorso già incardinato.

Da alcune parti si segnala il possibile peso deflattivo che deriva dal significativo incremento del contributo unificato che il ricorrente deve corrispondere.

Quel che è certo è che alla diminuzione quantitativa dei ricorsi fa riscontro un incremento del peso qualitativo del contenzioso amministrativo, che per così dire tende oggi a concentrarsi su questioni e atti di grande complessità giuridica e spesso di enorme rilievo economico.

Le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana nel corso dell'anno 2007 hanno emesso circa 8.000 provvedimenti cautelari; i T.A.R. oltre 34.000.

Il giudice amministrativo, intendendo la sua missione come quella di dare giustizia definitiva alle istanze del cittadino anche al fine di conformare l'azione amministrativa

“soffre” nel provvedere alla tutela cautelare, ma è tuttavia ben consapevole che si tratta dell’unico peculiare strumento che l’ordinamento mette a disposizione per assicurare pronta ed efficace risposta agli interessi lesi.

5. L'arretrato e l'informatizzazione

Gli elementi tutto sommato positivi che si ricavano dalla lettura dei dati sulla complessiva attività svolta nel 2007 rischiano di essere come sempre oscurati dai dati sull'arretrato.

La mancanza di adeguati strumenti di rilevazione capillare impedisce di poter stabilire con certezza l'esatto ammontare dei fascicoli pendenti e ciò si riflette inevitabilmente anche sulla individuazione delle scelte finalizzate ad eliminare il problema.

Tenendo conto dei dati degli anni precedenti e di quelli relativi all'attività dell'anno 2007, pur dovendosi dare atto di un sostanziale miglioramento dell'arretrato può stimarsi che per quanto riguarda i T.A.R. la giacenza si è attestata verosimilmente intorno ai 600.000 affari: ma si tratta ancora di un dato traumatico e drammatico; la situazione non può essere considerata complessivamente migliore per la giacenza del contenzioso innanzi al Consiglio di Stato.

Questi dati costituiscono un evidente innegabile vulnus ai principi costituzionali dell'articolo 24 e dell'articolo 111 della Costituzione: occorrono misure drastiche per riportare ragionevolezza nei tempi di durata del processo, misure che devono trovare il proprio fondamento non già nel timore di una responsabilità patrimoniale dello Stato (secondo le previsioni della legge Pinto), ma nella coscienza dell'intera struttura della giustizia amministrativa.

E' necessario, tuttavia, che ancor prima di misure straordinarie ed eccezionali, il sistema della giustizia amministrativa provi a ricercare dentro di sé i rimedi alla grave situazione esistente, rimedi idonei ad eliminare possibili disfunzioni, anche piccole, talvolta apparentemente insignificanti, ma capaci nel loro concorso - inconsapevole - di creare gravi guasti: rimedi in cui non può non essere coinvolta anche l'avvocatura, privata e quella pubblica, protagonista essa stessa della effettività della tutela del cittadino, nei modi che di volta in volta potranno essere considerati i più opportuni.

I possibili rimedi sono già stati in qualche modo indicati nella relazione dell'anno scorso: a) le udienze monotematiche; b) la individuazione di cause seriali ovvero di cause su cui si sia formato un consolidato indirizzo giurisprudenziale; c) l'effettivo avvio del funzionamento dell'ufficio studi e massimario; d) la capillare e funzionale informatizzazione del lavoro.

E' possibile aggiungere: e) il monitoraggio con precise scadenze temporali dei flussi di lavoro (con riguardo agli affari pervenuti e a quelli effettivamente definiti); f) la creazione di un "ufficio spoglio" all'interno di ogni sezione giurisdizionale: strumenti che sembrano indispensabili per razionalizzare il lavoro, organizzandolo in più articolate fasi preparatorie, per non disperdere energie e risorse e per favorire attenti processi decisionali (senza tuttavia in questo modo indirizzarsi verso logiche aziendalistiche e di produttività che non possono in alcun modo trovare cittadinanza nel servizio giustizia).

Tutti i possibili rimedi, la loro adeguatezza e la loro efficacia, presuppongono quale *condicio sine qua non* l'inventario dell'arretrato esistente, cioè l'accertamento della sua effettiva consistenza quantitativa e qualitativa: ed è in questo senso che deve essere compiuto il massimo sforzo organizzativo, utilizzando coerentemente anche l'ausilio finanziario (cui ho fatto prima riferimento) apportatoci dal Ministro per l'innovazione.

Ciò nella consapevolezza che i problemi della giustizia amministrativa possono risolversi con misure organizzatorie e funzionali solo sino ad un certo punto, oltre il quale sarà indispensabile l'intervento del legislatore.

E' vivo auspicio che il processo di informatizzazione con il quale lentamente e prudentemente si sta riorganizzando il sistema della giustizia amministrativa possa effettivamente consentire significativi miglioramenti per il futuro, pur non potendosi non sottolineare che la qualità delle questioni da giudicare e la delicatezza degli interessi in gioco costituiscono elementi non necessariamente congruenti con la speditezza della decisione.

6. Conclusioni

La relazione, che nell'impianto e nelle tematiche trattate ha doverosamente tenuto conto del momento particolare in cui viene presentata, volutamente è stata depurata delle usuali evidenziazioni di problemi, pur noti, ma la cui soluzione richiede decisione ed apporti esterni all'Istituto.

Essa non può concludersi senza una qualche notazione sull'attività dell'organo di autogoverno.

Il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, ai cui membri, laici e togati, rivolgo nuovamente un caloroso saluto ed un sincero augurio di buon lavoro, è chiamato alla non facile sfida di accompagnare, con atti concreti ed efficaci un percorso di nuova e maggiore efficienza della giustizia amministrativa, e quindi di rispondenza alle esigenze della collettività.

E nella mia pur breve esperienza ritengo doveroso dare atto dell'intelligente impegno e della dedizione dei suoi componenti, della preziosità dell'equilibrio degli apporti per migliorare l'efficienza del complesso sistema della giustizia amministrativa.

7. Tabelle riepilogative dell'attivita' svolta nell'anno 2007

Tab. 1. Consiglio di Stato - Attività consultiva

SEZIONE	Affari pervenuti	Affari definiti	Provv. cautelari
Prima	1.373	1.282	50
Seconda	1.754	1.954	684
Terza	1.349	2.030	410
Atti normativi	151	141	----
T O T A L E *	4.476	5.266	1.144

*è escluso dal computo il dato della Sezione Atti normativi

Tab. 2. Consiglio di Stato - Attività giurisdizionale

Fascicoli pervenuti

SEZIONE	APPELLI AVVERSO SENTENZE ED ALTRO	APPELLI AVVERSO ORDINANZA
QUARTA	2.410	1.091
QUINTA	2.081	1.005
SESTA	1.654	1.317

T O T A L E	6.145	3.413

Provvedimenti cautelari emessi

SEZIONE	**ORDINANZE**	**DECRETI CAUTELARI**
QUARTA	1.993	298
QUINTA	1.721	185
SESTA	2.480	181
T O T A L E	6.194	664

Provvedimenti che definiscono il giudizio

SEZIONE	**SENTENZE ***	**SENTENZE BREVI**	**DECRETI DECISORI**
QUARTA	1.842	57	633
QUINTA	2.199	---	359
SESTA	2.192	28	128
T O T A L E	6.183	85	1.120

*In tale dato sono tuttavia comprese anche 417 sentenze interlocutorie.

Tab. 3. Tribunali amministrativi regionali

TT.AA.RR.	Ricorsi pervenuti	Sentenze/ Sent.brevi Definite (A)	Decreti Decisori (merito) (B)	Ricorsi definiti C=(A)+(B) Totale	Decreti ingiuntivi	Ordinanze Complessive (Caut.,istr., pres.)
Ancona	1.020	474	1.420	1.894	1	799
Aosta	98	155	7	162	0	49
Bari	1.885	1.784	1.205	2.989	5	1.161
Bologna	1.511	1.108	3.646	4.754	63	934
Bolzano	368	339	95	434	0	247
Brescia	1.465	596	720	1.316	4	1.058
Cagliari	1.169	1.321	1.186	2.507	2	748
Campobasso	567	352	294	646	1	432
Catania	3.403	1.993	166	2.159	50	2.206
Catanzaro	1.405	1.513	662	2.175	6	1.047
Firenze	2.252	1.393	4.055	5.448	3	1.183
Genova	1.203	1.274	887	2.161	0	631

Latina	1.256	692	1.101	1.793	3	857
Lecce	1.952	2.244	2.358	4.602	6	1.924
L'Aquila	635	618	159	777	0	383
Milano	2.889	1.972	4.985	6.957	9	2.327
Napoli	7.768	6.609	10.387	16.996	23	4.284
Palermo	2.761	2.490	1.050	3.540	134	1.876
Parma	428	286	355	641	25	292
Perugia	497	526	543	1.069	0	218
Pescara	641	591	189	780	1	247
Potenza	621	334	630	964	0	458
R.Calabria	1.315	873	411	1.284	73	586
Roma	11.957	8.732	5.060	13.792	78	7.166
Salerno	2.121	1.328	2.028	3.356	5	1.369
Torino	1.673	1.521	2.248	3.769	85	643
Trento	292	171	24	195	1	219
Trieste	615	510	306	816	1	413

Venezia	2.607	1.834	2.392	4.226	13	1.083
TOTALE	**56.374**	**43.633**	**48.569**	**92.202**	**592**	**34.840**

Tab. 4 - Consiglio di Giustizia Regione Sicilia - attività consultiva

sezione	**affari pervenuti**	**affari definiti**
consultiva - pareri	4	8
sez. riunite – ricorsi straord.	959	1017

Tab. 5 - Consiglio di Giustizia Regione Sicilia - attività giurisdizionale

Ricorsi pervenuti di cui	**1538**
- avverso ordinanza cautelare	653
- avverso sentenza con istanza sosp.	326
- avverso sentenza senza istanza sosp.	380
- altro (esec. giud., accessi, silenzi, etc.)	179

Ordinanze emesse	**1010**
Decisioni emesse	**1205**