

Relazione sulla Giustizia Amministrativa  
del Presidente del Consiglio di Stato  
Alberto de Roberto  
Roma, Palazzo Spada, 21 marzo 2003

1. Questa cerimonia cade, purtroppo, in un giorno di grandi inquietudini a livello internazionale.

Credo di poter esprimere l'augurio di tutti, che questo difficile momento sia rapidamente superato e l'Umanità possa riprendere il Suo cammino verso traguardi di democrazia, sviluppo e solidarietà.

La ringraziamo, Signor Presidente, per aver voluto essere, oggi, insieme a noi, e Le attestiamo tutta la nostra profonda devozione ed affetto.

Un deferente omaggio a Sua Eminenza il Cardinale Mario Francesco Pompedda, Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura apostolica.

Un grazie fervidissimo al Presidente del Senato, al rappresentante della Camera dei Deputati, On. Fiori, al rappresentante della Corte Costituzionale, prof. Capotosti, al Ministro Castelli intervenuto in rappresentanza del Governo, agli altri onorevoli Ministri, ai Giudici costituzionali e ai Sottosegretari presenti.

Un vivo ringraziamento al Presidente del Consiglio dei Ministri, oggi a Bruxelles, che ha voluto esprimere, insieme a parole di alta considerazione per il nostro Istituto, il Suo rammarico per non essere con noi.

Un saluto particolare al Sottosegretario dottor Gianni Letta, così vicino ai nostri problemi, delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri per le questioni relative alla Giustizia amministrativa.

Un vivissimo saluto ai Senatori e Deputati presenti, ai Presidenti delle Regioni e loro delegati, al rappresentante del Sindaco di Roma, al Primo Presidente della Corte di Cassazione, ai vertici e ai colleghi tutti delle Magistrature consorelle e a tutte le Autorità civili e militari che mi rammarico di non poter menzionare nominativamente.

Un cordiale e grato saluto al nostro Organo di Autogoverno, ai tre Presidenti emeriti del Consiglio di Stato Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci e Renato Laschena, ai cari Colleghi del Consiglio di Stato e dei TAR e al Personale tutto della Giustizia Amministrativa in pensione ed in servizio.

Un ammirato e cordiale indirizzo al Foro privato e pubblico (e in primo luogo all'Avvocatura Generale dello Stato), che offre, in questo delicato momento di transizione ad un nuovo sistema della giustizia amministrativa un aiuto decisivo alla elaborazione della nostra giurisprudenza.

2. Quella di oggi è una manifestazione nuova per il Consiglio di Stato, istituto assai "parco di riti".

E' sembrato, però, che potesse risultare utile - dopo che, da due anni a questa parte, i Tribunali amministrativi hanno preso a svolgere cerimonie d'inaugurazione dell'anno giudiziario - organizzare, anche a Palazzo Spada, un'apposita solenne manifestazione per riferire al Capo dello Stato, alle Istituzioni ed al Paese sull'attività dell'intero sistema della Giustizia amministrativa a

livello nazionale, nelle sue luci e nelle sue ombre, valorizzando anche i dati offerti nelle relazioni che sono state svolte nei vari Tribunali.

Si offrirà, in questa prima occasione, il rendiconto di un periodo che si estende per poco meno di un biennio (il periodo intercorrente tra la mia nomina a presidente del Consiglio di Stato, nel giugno 2001, e lo svolgimento del presente incontro).

3. La mia relazione farà perno su tre punti, che si succederanno, solo per comodità di esposizione, nell'ordine che segue:

attività consultiva del Consiglio di Stato;

attività giurisdizionale svolta insieme - quali istituzioni facenti parte di un unico, inscindibile plesso - dal Consiglio di Stato e dai Tribunali amministrativi;

aspetti di carattere ordinamentale e organizzativo del sistema della Giustizia amministrativa compresi quelli relativi alle statistiche giudiziarie.

4. Prendo le mosse da qualche osservazione in tema di attività consultiva: l'attività originaria del Consiglio di Stato alla quale, nel 1889, si è aggiunta la funzione giurisdizionale in conformità di una linea che è la stessa seguita da tutti i Consigli di Stato europei che si ispirano al modello del *Conseil d'Etat* francese.

L'attività consultiva in Italia è espletata dal Consiglio di Stato - come è risaputo - a favore della Pubblica amministrazione e delle altre Istituzioni che hanno titolo ad avvalersi del Consiglio di Stato in sede consultiva con la stessa neutralità ed indipendenza con la quale svolgono la loro attività, indossando la toga, i componenti delle sezioni giurisdizionali.

5. Conviene far cenno, nell'esposizione, separatamente, della consulenza obbligatoria e di quella facoltativa.

L'attività consultiva obbligatoria del Consiglio di Stato ha sopportato una sensibile riduzione del suo campo di azione in applicazione dell'articolo 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997.

Due, fondamentalmente, le ipotesi di pareri obbligatori sopravvissute nel quadro del nostro ordinamento: il parere sui regolamenti statali e il parere sui ricorsi straordinari.<sup>1[1] 2[2]</sup>

6. Quanto ai pareri resi in materia regolamentare (pareri con i quali il Consiglio verifica, da un lato, la conformità dei regolamenti alla normativa primaria e si preoccupa, dall'altro, di dar vita ad una corretta formulazione tecnica delle norme), va rilevato che, per effetto delle modifiche apportate, di recente, al Titolo V della Costituzione<sup>3[3]</sup>, risulta essersi ridotta l'area in cui tali pareri trovano espressione.

Il nuovo Titolo V, sottraendo competenze legislative allo Stato e conferendo le stesse in via concorrente a Stato e Regione o alla sola Regione (la c.d. competenza esclusiva o generale regionale), esclude, infatti, che, nei nuovi ambiti di competenza delle regioni, possa più intervenire la normativa statale sia di rango primario che secondario (ad eccezione dei principi fondamentali delle leggi statali in materia di competenza concorrente).

---

<sup>1[1]</sup> Va ricordata una terza ipotesi di parere obbligatorio: quello sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministri. Si tratta, in questo caso, di un intervento reso su atti con i quali, in via di autolimitazione, le amministrazioni formulano le clausole fondamentali da inserire negli accordi, contratti ecc. che verranno, via via, stipulati. Si comprende l'importanza di una valutazione attenta, sul piano giuridico, di tali schemi da parte del Consiglio di Stato in un sistema che non contempla più - come in passato - l'intervento obbligatorio del detto Organo nella valutazione dei singoli accordi, contratti etc. in occasione della loro conclusione.

<sup>2[2]</sup> La drastica riduzione dei pareri di cui era prescritta in passato *ex lege* l'acquisizione (taluni destinati ad assolvere una vera forma di controllo preventiva) si è risolta in un fatto non del tutto negativo per il Consiglio di Stato perché lo ha liberato, almeno in alcuni casi, da incombenze che gli impedivano di concentrare la sua attenzione su questioni di maggior rilievo.

<sup>3[3]</sup> Legge cost. n. 3 del 2001.

Il confronto tra i dati statistici della Sezione normativa relativi al 2002 - il primo anno nel quale ha trovato applicazione il nuovo Titolo V della Costituzione - e gli anni precedenti rivela, d'altra parte, una flessione delle richieste di parere al Consiglio di Stato sulla normativa regolamentare intorno al terzo.<sup>4[4] 5[5]</sup>

7. Altra competenza obbligatoria del Consiglio di Stato è quella avente ad oggetto l'espressione del parere nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario, antico strumento di tutela in condizione di svolgere ancora un utile ruolo sia per le garanzie non dissimili<sup>6[6]</sup> da quelle giurisdizionali che offre all'utenza sia per i tempi particolarmente rapidi entro i quali può conseguirsi la definizione della lite (di regola nel termine di quattro-sei mesi).

Delle garanzie inerenti al ricorso straordinario ha offerto anche testimonianza, di recente, la Corte di giustizia del Lussemburgo (16 ottobre 1997) ribadendo che il ricorso straordinario italiano - nonostante la sua qualificazione come ricorso amministrativo nel sistema nel quale opera - si manifesta, nell'ordinamento comunitario, come un vero e proprio rimedio giurisdizionale per il ruolo decisivo che, nell'ambito della procedura, svolge il Consiglio di Stato con il suo parere al quale si conforma il Capo dello Stato con il decreto decisivo assunto su richiesta del Ministro competente.

Di qui l'affermazione della Corte di Giustizia in ordine alla operatività, anche in sede straordinaria - come per tutte le giurisdizioni superiori dei Paesi dell'Unione europea - della c.d. pregiudiziale obbligatoria comunitaria.<sup>7[7]</sup>

Un ulteriore accostamento tra ricorso straordinario e tutela giurisdizionale, è stato offerto dalla legge n. 205 del 2000 che, con l'art. 3, comma 4, - mettendo fine ad antiche incertezze giurisprudenziali - ha espressamente riconosciuto l'esperibilità, nella sede straordinaria, delle misure cautelari.<sup>8[8]</sup>

Il numero dei pareri espressi dal Consiglio di Stato su ricorsi straordinari si aggira sui 4.500-5.000 l'anno.<sup>9[9]</sup>

8. La riduzione del campo della consultazione obbligatoria (per effetto, dapprima, della legge n. 127 del 1997 e, più tardi, del Titolo V della Cost.) è stata, però, accompagnata da una rivitalizzazione, almeno sul piano qualitativo, della consulenza facoltativa del Consiglio di Stato.

---

<sup>4[4]</sup> Il picco massimo raggiunto nel 1999 con 276 richieste di parere su norme regolamentari è sceso nel 2002 a 149.

<sup>5[5]</sup> Ulteriori riduzioni dell'area dei regolamenti statali (e, perciò, del parere del Consiglio di Stato) potrebbero manifestarsi, inoltre, per il fatto che l'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione consente al legislatore statale di conferire attribuzioni regolamentari alle regioni (ovviamente nel campo delle aree di competenza statale). La normativa regolamentare regionale, pur affondando, in questo caso, le sue radici nell'ordinamento statale ai cui principi è tenuta a conformarsi, non soggiace, infatti, alla regola del previo parere obbligatorio del Consiglio di Stato, (prescritto - come si è detto - per i soli regolamenti statali).

<sup>6[6]</sup> Anche se deve riconoscersi la carenza, in sede straordinaria, del doppio grado, la impossibilità di sollevare questioni di costituzionalità e di avvalersi dell'azione di ottemperanza per la realizzazione in *executivis* del decreto decisivo del Capo dello Stato (la linea contraria all'ottemperanza risulta di recente confermata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite: 18.12.2001 n. 15978).

Nel quadro di idee similari - volte sempre a tener ferma o a rafforzare l'assimilazione della disciplina della tutela straordinaria a quella giurisdizionale - si è, poi, esteso in via analogica, con gli opportuni adattamenti, il regime di risoluzione dei conflitti di competenza tra Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale al conflitto insorto tra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana (in luogo della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, integrata da componenti delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Giustizia amministrativa, si è investito di tale compito il Presidente della Repubblica su parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato integrata da componenti delle sezioni consultive del Consiglio di Giustizia: (Ad. Gen. n. 8 del 17 ottobre 2002).

<sup>7[7]</sup> La pregiudiziale obbligatoria comporta - com'è noto - la necessaria devoluzione, da parte delle magistrature superiori dei Paesi dell'U.E., alla Corte di giustizia delle Comunità di ogni questione interpretativa di norme comunitarie da applicare in sede nazionale e di qualunque contestazione proposta, innanzi ai giudici nazionali, contro atti che assumono a loro presupposto determinazioni di istituzioni comunitarie di cui si deduce la illegittimità.

<sup>8[8]</sup> Nel 2002 su 1146 ricorsi pervenuti nella prima Sezione si contano 265 istanze di sospensiva; nella seconda Sezione su 728 ricorsi pervenuti le istanze di sospensiva sono state 410, in Terza Sezione su 1736 ricorsi pervenuti le istanze di sospensiva ammontano a 195.

<sup>9[9]</sup> Nel 2001 i ricorsi straordinari pervenuti al Consiglio sono stati 5923; nel 2002, 4240. Alti e bassi contraddistinguono l'intero quinquennio 1998/2002. Si lascia cogliere un "andamento pressoché costante di tipo sinusoidale".

Alla definizione delle questioni, spesso particolarmente complicate, che gli vengono spontaneamente sottoposte, il Consiglio di Stato ha continuato ad attendere con forte impegno e in tempi accelerati. Inoltre (e si tratta dell'aspetto che più va sottolineato) il Consiglio di Stato – quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato – è stato investito di importanti questioni non soltanto dal Governo.

Nel 2002 due importanti quesiti sono stati sottoposti dal Parlamento al Consiglio di Stato (un primo quesito, relativo a questioni comuni alle due Camere, a firma congiunta dei due Presidenti; il secondo a firma del solo Presidente del Senato: v. Comm. Sp. 27.2.2002, Comm. Sp. 24.5.2002, Comm. Sp. 25.6.2002).

Anche le Autorità indipendenti domandano spesso al Consiglio di Stato, come organo consultivo, di far conoscere la propria opinione (v. pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1309; id., 29.5.2002, n.598; Sez. II, 10.7.2002, n.2418).

Talune Regioni, infine, in conformità di un itinerario riconosciuto percorribile sin dal 1980 (v. A.G. 24.4.1980, n. 30), chiedono pareri al Consiglio di Stato (v. pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1144; id., 31.7.2002, n.2040; id., 10.10.2002, n.765).

Va, naturalmente ribadita a tutte le Istituzioni che ci hanno onorato con richieste di interventi consultivi - e in particolare alle Regioni coinvolte, dopo il Titolo V, nella esplicazione di ampie potestà normative regolamentari – la piena disponibilità del Consiglio di Stato ad offrire il suo contributo consultivo ogni volta che sia ritenuto utile.

**9.** Non è possibile, in questa sede, passare in rassegna le numerose questioni –spesso di altissimo profilo – che sono state sottoposte, in sede consultiva, facoltativa e obbligatoria, al Consiglio di Stato.<sup>10[10] 11[11]</sup>

Si richiama soltanto l'attenzione – per la loro attualità e il loro alto rilievo istituzionale – su taluni punti risolti, con separati pareri, dall'Adunanza generale o dalla Sezione degli atti normativi, soprattutto nel 2002, in relazione al Titolo V della Costituzione.

a) Il Consiglio di Stato ha riconosciuto, che il Titolo V dà vita, in via immediata, al nuovo riparto di competenza tra le fonti normative facendo conseguire, così, dalla data della sua entrata in vigore, le nuove attribuzioni allo Stato e alle Regioni (A.G., n. 1 e n. 5 del 2002).

b) Si è dato atto, peraltro, che la precedente normativa statale (primaria e secondaria) resta in vita, in via suppletiva, fino a quando non sopraggiungono a sostituire il precedente assetto statale la legge o i regolamenti regionali.

E', infatti, solo alla legge regionale (o ai regolamenti regionali ai quali la prima abbia, in ipotesi, conferito la relativa competenza) che spetta di assicurare il "ricambio" della precedente disciplina nel rispetto, ove si tratti di normativa concorrente, dei principi fondamentali dello Stato (A.G., n. 1 del 2002).<sup>12[12] 13[13]</sup>

c) Si è ritenuto, poi - sempre dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato - che, nelle nuove aree devolute alla competenza concorrente, il legislatore regionale possa dar vita alla normativa di sua spettanza solo in quanto si lascino rinvenire, nell'ordinamento statale, principi fondamentali di rango legislativo (sia formulati in apposite disposizioni sia viventi allo "stato fluido" all'interno della trama della precedente normativa statale primaria).

---

<sup>10[10]</sup> Il numero dei pareri facoltativi si aggira sui 150-200 l'anno.

<sup>11[11]</sup> Merita di essere ricordata un'importante innovazione pure introdotta dalla legge n. 205 del 2000, i pareri del Consiglio di Stato (qualunque parere) non sono più considerati atti riservati, ostensibili solo con il consenso dell'Amministrazione a favore della quale sono resi, ma sono qualificati atti "pubblici" e perciò suscettibili di accesso da parte di qualunque soggetto della collettività (art. 15 legge n. 205 del 2000).

<sup>12[12]</sup> Si è conseguentemente, negato – salvi eventuali interventi del legislatore statale nel campo dei principi fondamentali – che le preesistenti fonti statali, alle quali pure va fatta risalire la originaria paternità della disciplina transitata in area regionale, possano intervenire nella materia dopo l'emanazione del Titolo V.

<sup>13[13]</sup> Si è conseguentemente negato – salvi eventuali interventi del legislatore statale nel capo dei principi fondamentali che le preesistenti fonti statali, alle quali pure va fatta risalire la originaria paternità della disciplina transitata in area regionale, possano intervenire nella materia dopo l'emanazione del titolo V.

Nel presupposto della radicale carenza di principi fondamentali, anche allo stato magmatico, si è negato (A.G., n. 1 del 2002) che la legge regionale possa svolgere interventi nella materia delle professioni sanitarie ausiliarie, oggi di competenza concorrente regionale (“salute”; “professioni”) in quanto la precedente disciplina statale risultava *in toto* delegificata dal D.P.R. 3 marzo 1993, n. 587, e dovevano perciò ritenersi insussistenti proposizioni legislative – sia pure allo stato fluido - suscettibili di porsi come principi fondamentali. (A.G. n. 1 del 2002).<sup>14[14]</sup>

**10.** Passo ora all’esame dell’attività giurisdizionale (l’attività che impegna, oggi, in misura di gran lunga prevalente, il sistema della Giustizia amministrativa).<sup>15[15]</sup>

Su questo versante mi sforzerò di essere il più breve possibile anche perché sulle questioni di maggiore attualità si sono soffermati, fino a qualche giorno fa, diffusamente i Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali con le loro relazioni.<sup>16[16]</sup>

I punti sui quali vorrei soffermarmi sono quelli suscitati dalla legge n. 205 del 2000 alla cui interpretazione è venuta dedicando la sua attenzione la giurisprudenza, nel periodo al quale si riferisce la presente esposizione.<sup>17[17]</sup>

a) riconoscimento all’interesse legittimo (la posizione soggettiva garantita costituzionalmente al giudice amministrativo: art. 103 Cost.), della riparabilità anche per equivalente.

b) mutamento delle aree della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (l’ambito nel quale il giudice amministrativo opera, su autorizzazione costituzionale: art. 103, 2° comma, Cost. *ratione materiae* e non con riferimento alla natura della posizione soggettiva coinvolta).

**11.** Il riconoscimento della possibilità del ristoro per equivalente dell’interesse legittimo (punto a) ha consentito all’ordinamento italiano – collocandosi in sintonia con i Paesi della Unione europea che non conoscono le due figure del diritto soggettivo e dell’interesse legittimo - di abbandonare quella idea (tenuta ferma dal 1889) che, nel presupposto del carattere “subalterno” dell’interesse individuale rispetto all’interesse pubblico, negava ogni possibilità di tutela all’interesse individuale (interesse legittimo) quando divenisse impossibile, per la rottura dell’anello che tiene insieme interesse pubblico ed interesse individuale, la congiunta salvaguardia dei due interessi.

Il nuovo regime accorda , invece, oggi, al giudice amministrativo il compito di offrire all’interesse legittimo - quando la riparazione dell’interesse (sostanziale) del singolo, insieme

---

<sup>14[14]</sup> In applicazione della regola costituzionale che rimette al legislatore statale i principi fondamentali, in materia di competenza concorrente, si è negata (parere n. 5 del 2002 dell’Adunanza Generale) la possibilità di dar corso ad uno schema di regolamento destinato ad offrire alle regioni le linee di fondo (e, perciò, in sostanza veri e propri principi fondamentali) per la classificazione delle acque minerali alla quale le leggi regionali avrebbero dovuto sottostare - v. A.G. n. 5 del 2002). Si è, inoltre, ritenuto (Sezione atti normativi 10 febbraio 2003 n. 335) che il diritto indisponibile alla vita e all’integrità fisica postula la determinazione, nell’esplicazione (anche di carattere regolamentare?) di competenze esclusive da parte dello Stato “dei livelli essenziali” di sicurezza da garantire, su tutto il territorio nazionale ai servizi di trasporto con funicolari (art. 117 lett. m del nuovo Titolo V). Si è rilevato, pure, che, nei settori di competenza regionale, tanto concorrente che esclusiva, è consentito allo Stato di intervenire per assicurare, in via suppletiva, uno specifico assetto di attuazione delle direttive comunitarie fino a quando non sarà sopraggiunta la competente normativa regionale.

<sup>15[15]</sup> Ed invero gli Organi di primo grado (i tribunali amministrativi – dislocati nei capoluoghi di tutte le Regioni e, in qualche caso, anche in altre località del territorio regionale) svolgono solo attività giurisdizionale. Degli appelli contro le dette decisioni, ad eccezione della Sicilia, (regione nella quale opera il Consiglio di giustizia amministrativa, che si pone come propaggine del Consiglio di Stato in terra siciliana) conoscono, innanzi al Consiglio di Stato, le tre Sezioni giurisdizionali con un numero di componenti maggiore di quello delle Sezioni consultive.

<sup>16[16]</sup> La nuova giurisdizione confluita nel giudice amministrativo risulta sospettata di illegittimità costituzionale da talune ordinanze, tutte provenienti dal giudice ordinario, che denunciano che la nuova provvista di giurisdizione esclusiva non si concreterebbe nell’attribuzione di una “materia”, sia pure caratterizzata da ampi confini. Il doveroso riguardo che si impone nei confronti della Corte Costituzionale che non ha ancora definito il contenzioso pendente in tale materia impedisce di esprimere, in questa sede, qualunque valutazione sulle questioni che sono state proposte.

<sup>17[17]</sup> Si tratta di proposizioni in larga parte ripetitive del decreto legislativo n. 80 del 1998 e dei principi enunciati, in via pretoria, dalla sentenza n. 500 del 1999 delle S.U. della Cassazione.

all'interesse pubblico, risulti in tutto o in parte non attuabile – la riparazione per equivalente dell'interesse individuale (solo parziale, ovviamente, se il mancato soddisfacimento – si pensi alla ritardata emanazione del provvedimento vantaggioso – è solo temporaneo).<sup>18[18]</sup>

Non è possibile, in questa sede, dare conto dei tormentati itinerari che va battendo la giurisprudenza amministrativa, chiamata ad intervenire per prima in un campo in precedenza mai arato da qualunque giurisdizione.

Qui basti solo ricordare le delicate problematiche, ancora lontane dall'aver conseguito definitiva soluzione, relative ai criteri da applicare per la quantificazione del danno arrecato all'interesse legittimo sostanziale con particolare riguardo all'ipotesi nella quale resta compromesso non un interesse attuale ma un interesse "sperato" come accade nell'ipotesi di vizi formali di una procedura amministrativa, destinata a concludersi con l'emanazione di un provvedimento favorevole qualora il procedimento stesso non sia più reiterabile.

La giurisprudenza valorizza in questa ipotesi indici sintomatici nella ricerca del possibile beneficiario della procedura (non ripetibile) al quale si riconosce la riparazione del danno ma con riduzioni in percentuale stante l'impossibilità di pronosticare il sicuro prodursi dell'effetto vantaggioso (responsabilità per perdita di *chance*).<sup>19[19]</sup>

**12.** Per quel che riguarda la giurisdizione esclusiva è dato riscontrare la perdita (in ampia misura)<sup>20[20]</sup>, da parte del giudice amministrativo, della precedente giurisdizione in materia di pubblico impiego e il conseguimento, da parte del giudice amministrativo in luogo delle antiche attribuzioni, di due nuove aree di giurisdizione esclusiva le controversie in tema di servizi pubblici e le pretese patrimoniali in tema di atti degradatori.

**13.** Partirei, per quanto attiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, dall'area dei servizi pubblici.

Si tratta di un settore nel quale opera più spesso il negozio che l'atto amministrativo e nel quale i momenti paritetici tra privato e amministrazione sono di gran lunga più frequenti di quelli in cui l'amministrazione si manifesta come autorità.

Un ambito tuttavia per intero attraversato dall'interesse pubblico che si manifesta peraltro con strumenti di carattere privatistico anziché di diritto pubblico.

Nessun dubbio che all'interno di tale giurisdizione si rinvengono aree di sicura competenza del giudice ordinario perché a quest'ultimo espressamente attribuite dalla legge (contratti individuali di utenza; illecito aquiliano).

Sussiste, però, qualche dubbio tra le due giurisdizioni sulla riconducibilità, o meno, nel campo dei servizi pubblici (di spettanza – tranne le aree sottratte – del giudice amministrativo) anche delle attività negoziali poste in essere dal gestore del servizio, in via strumentale, per l'acquisizione di quanto occorre all'espletamento del servizio stesso (provvista di medicinali da parte delle A.S.L.; acquisto di confezioni per preparazione di refezioni scolastiche etc.).

Il giudice amministrativo è dell'opinione che tali contratti attengono ai servizi pubblici e siano perciò di sua spettanza; opposta l'idea del giudice ordinario.

---

<sup>18[18]</sup> Si pensi per un'ipotesi di danno non parziale all'annullamento di una aggiudicazione promossa da un soggetto che avrebbe titolo a conseguirla quando non possa farsi luogo alla nuova aggiudicazione (meglio al contratto che ne costituisce attuazione) perché il precedente contratto è stato stipulato e magari *in toto* eseguito.

<sup>19[19]</sup> Si pensi all'annullamento per vizi formali del diniego di ammissione ad una procedura contrattuale ad evidenza pubblica quando quest'ultima sia stata conclusa da una aggiudicazione a favore di un soggetto che ha stipulato il contratto e provveduto alla sua esecuzione. In un'ipotesi, come quella ora descritta, è da riconoscere o no (e, nell'affermativa, in quale misura) il ristoro del (possibile o probabile) risultato vantaggioso che avrebbe potuto essere conseguito dal ricorrente (responsabilità per perdita di *chance*)?

<sup>20[20]</sup> E' stata conservata la giurisdizione amministrativa per il rapporto d'impiego dei magistrati, militari, diplomatici ed altre categorie.

E' chiaro che nella materia non si intendono combattere "guerre sante" e che il giudice amministrativo, nel momento in cui gli orientamenti del giudice regolatore della giurisdizione si saranno consolidati, seguirà la giurisprudenza di quest'ultimo.

**14.** L'ipotesi, qui in esame, di giurisdizione esclusiva persegue l'obiettivo di porre rimedio ad un antico inconveniente: il frazionamento in due sedi giudiziarie (giudice ordinario; giudice amministrativo) della contestazione del potere pubblico che incide con atto illegittimo annullabile sul diritto soggettivo e la successiva lite con la quale dopo l'annullamento dell'atto (e la restituzione del diritto degradato alla sua antica dimensione) si accorda al privato di domandare il ristoro del danno sopportato dal diritto soggettivo.<sup>21[21]</sup>

La nuova disciplina della giurisdizione esclusiva in materia non lascia più al giudice amministrativo la sola contestazione del provvedimento degradatorio e al giudice ordinario il separato compito di definire la controversia risarcitoria ma attribuisce al giudice amministrativo di conoscere, in un'unica sede, sia del giudizio proposto contro l'atto amministrativo sia della domanda tesa a conseguire il ristoro del danno patrimoniale.<sup>22[22]</sup>

Un cambiamento di disciplina che vale ad offrire al contenzioso - oltre ad evidenti benefici di rapidità ed economicità - il vantaggio di far conseguire una più incisiva tutela di quella che, in passato, poteva essere ottenuta innanzi al giudice ordinario al quale - per i noti limiti impostigli nei confronti della Pubblica amministrazione - era consentito di riparare solo per equivalente il danno patito dal privato.

L'attribuzione, invece, al giudice amministrativo - dotato di "pieni poteri" nei confronti della Pubblica amministrazione - della pretesa consequenziale vale a consentire anche la reintegrazione in forma specifica del diritto leso a differenza di quanto accadeva quando la riparazione trovava luogo innanzi al giudice ordinario.<sup>23[23] 24[24]</sup>

**15.** Qualche notazione, infine (e passo così alla terza parte della mia esposizione), per quel che riguarda le questioni di carattere ordinamentale e organizzativo della giustizia amministrativa.

a) Nel marzo 2001 si è insediato il nuovo Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa previsto dalla legge n. 205 del 2000, che è, dunque, a questo punto, a metà del suo mandato.

---

<sup>21[21]</sup> Di qualunque atto degradatorio e non più - come stabiliva il decreto l.vo n. 80 del 1998 - di soli atti degradatori in materia di edilizia ed urbanistica

<sup>22[22]</sup> L'impugnativa dell'atto che incide sul diritto soggettivo degradandolo deve essere avanzata nel rispetto del termine di decadenza. Solo in presenza dell'annullamento dell'atto degradatorio può essere avanzata, perciò, la azione risarcitoria (Adunanza Plenaria n. 4 del 14 marzo 2003).

<sup>23[23]</sup> Resta ancora incerto nella nostra giurisprudenza (sul punto dirà l'ultima parola, come sempre, il giudice regolatore della giurisdizione) se, nella parallela ipotesi in cui l'atto incidente su diritti soggettivi sia radicalmente nullo (e, perciò, insuscettibile di esplicare effetti degradatori), la pretesa risarcitoria debba essere conosciuta dal giudice ordinario o se la nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo attragga nella sua orbita anche tali controversie.

<sup>24[24]</sup> Va aggiunto, con riferimento a profili di carattere più sostanziali, che la giurisprudenza amministrativa è fortemente impegnata - in questa fase di costruzione delle sua giurisprudenza - nella ricerca della soluzione più appropriata in relazione a due importanti questioni:

a) se, ai fini della responsabilità dell'Amministrazione (configurata ancora, secondo il modello, a suo tempo costruito dal giudice ordinario, della responsabilità aquiliana), vada ricercata la "colpa" dell'Amministrazione, secondo le sollecitazioni più recenti delle decisioni della Cassazione (compresa la sentenza n. 500 del 1999), o se non sia preferibile invece - con ancoraggio ad una più remota ma, forse, più persuasiva giurisprudenza, sempre della Cassazione - ipotizzare che la colpa dell'Amministrazione sia presunta *iuris et de iure* e che, perciò, debba ammettersi che l'Amministrazione sia chiamata a rispondere - quasi a "contrappeso" della gestione in via autoritativa del suo potere - anche senza colpa, sulla base della mera illegittimità dell'azione amministrativa;

b) se vada tenuto fermo quell'orientamento, manifestatosi nella giurisprudenza del giudice amministrativo (Cons. St. Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169), rivolto a riconoscere a quest'ultimo la possibilità di negare la riparazione in forma specifica, oltre che nelle ipotesi previste dal diritto comune (eccessiva onerosità per il debitore della riparazione in forma specifica; esigenze dell'economia nazionale: art. 2058 Cod. civ.), anche quando interessi pubblici specifici suggeriscano la conservazione dello *status quo* e, perciò, il riconoscimento alle parti del diritto a conseguire soltanto una riparazione per equivalente (una incertezza che trae origine anche da qualche messaggio espresso, in tema di tutela del diritto di proprietà quale diritto fondamentale, dalla Corte di giustizia dei diritti dell'Uomo di Strasburgo: vedi sentenza sul caso Belvedere del 2000).

Il Consiglio, nella sua nuova composizione, risulta costituito anche da quattro membri laici (tra i quali viene eletto il Vicepresidente), espressi dal Parlamento tra i professori ordinari di università di materie giuridiche ed avvocati con venti anni di esercizio professionale.

L'inserimento nell'Organo di autogoverno - secondo il modello costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura ordinaria - anche di membri laici, tratti dalla società civile, vale ad offrire (come dimostra l'esperienza di questo primo biennio) una integrazione importante dell'Organo di autogoverno che può contare, d'ora in poi, su personalità capaci di offrire contributi di equilibrio e mediazione.

b) Altra importante conquista è il riconoscimento all'Organo di autogoverno della potestà di esercitare poteri di autonomia organizzativa e finanziaria negli spazi lasciati liberi all'autonomia delle fonti eteronome. Si mette, in questo modo a disposizione dell'Organo di autogoverno, un congegno agile e rapido in condizione di offrire meglio di qualunque altro una risposta dall'interno dell'istituzione su punti concernenti l'organizzazione e l'utilizzazione nell'interesse del servizio giustizia delle risorse finanziarie disponibili.<sup>25[25]</sup>

**16.** Infine qualche dato statistico sull'attività consultiva e giurisdizionale della Giustizia amministrativa e sull'arretrato.

a) Nessun problema, anzitutto, per l'attività consultiva del Consiglio di Stato: sussiste, infatti, una situazione di pieno equilibrio tra affari pervenuti al Consiglio di Stato ed affari esitati. Tra la ricezione dell'affare e la conclusione della procedura corrono solo i tempi tecnici richiesti.

b) Quanto all'attività giurisdizionale deve darsi atto, anzitutto, di una flessione, rispetto al passato, dei ricorsi in entrata presso i Tribunali amministrativi stimabile intorno al 15% - 20%.

Una riduzione che è da ricondurre al riordino della giurisdizione amministrativa di cui si è detto.<sup>26[26]</sup>

Nessuna flessione è stata avvertita per le entrate in appello perché il numero delle decisioni di primo grado non si è ridotto ma è, anzi, aumentato sia per il maggiore impegno dei giudici amministrativi (di cui va dato atto pubblicamente) sia per le semplificazioni e accelerazioni apportate dalla legge n. 205 del 2000 (decisioni brevi, decreti decisori ect.) che hanno consentito una più elevata produttività dei Tribunali amministrativi.

Un sensibile aumento del contenzioso in uscita è stato, poi, rilevato sia in primo grado che in appello.

---

<sup>25[25]</sup> In questo ambito si è proceduto in particolare alla realizzazione di una rete telematica interna che consente alle segreterie degli organi giurisdizionali la gestione automatizzata dei dati relativi ai ricorsi con registrazioni delle informazioni essenziali dal deposito del ricorso alla pubblicazione della sentenza. Da oltre due anni è attivo inoltre, il sito internet della Giustizia Amministrativa, che ha consentito l'accesso degli utenti anche esterni alle banche dati contenenti elementi relativi alla gestione dei ricorsi, permettendo, tra l'altro, agli avvocati, di acquisire, in tempo reale, utili informazioni sull'iter del ricorso direttamente dai propri studi. Nello stesso sito vengono pubblicate per esteso le pronunce dei Tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato dall'ottobre del 2000 ad oggi (nel complesso circa 115.000 provvedimenti). E' in corso, infine, di realizzazione un nuovo sistema informativo che consentirà la sottoscrizione, la comunicazione e lo scambio degli atti del processo amministrativo per via telematica e la costituzione di "fascicoli processuali virtuali" accessibili dagli uffici, dai difensori e dai magistrati.

<sup>26[26]</sup> Si è passati, infatti, dagli 89.982 ricorsi del 1998 (l'anno di perdita della giurisdizione in materia di pubblico impiego) ai 74.245 ricorsi del 2002 (resta di difficile decifrazione il picco, registrato nel 2000, di 100.446 ricorsi). Occorre dire, però, che la percentuale di flessione del contenzioso in entrata non rispecchia una pari riduzione del "peso" che dovrà essere sopportato dal giudice amministrativo. A parte la maggiore complessità inerente ad una larga fascia delle nuove controversie (anche per la novità del contenzioso) resta il fatto che molte delle nuove attribuzioni della giurisdizione amministrativa si pongono come meri ampliamenti di oggetto di ricorsi che, in passato, con più limitato contenuto, già ricadevano nella giurisdizione amministrativa.

Così accade, ad esempio, per i ricorsi contro gli atti degradatori che racchiudono, oggi - oltre la contestazione del provvedimento di spettanza sin *ab antiquo* del giudice amministrativo - la pretesa risarcitoria per il danno subito.

Analogamente la situazione che si determina nell'ipotesi di impugnazione di atti lesivi di interessi legittimi (pretensivi), dei quali si chiede - risultando, ormai, spezzato l'anello che lega l'interesse individuale a quello pubblico - la riparazione patrimoniale.

Né è da trascurare il fatto che - diversamente dal passato - non danno luogo ad autonomi, successivi ricorsi le impugnazioni di atti sopraggiunti, in qualche modo connessi ad atti già in precedenza impugnati: si fa luogo, invece, oggi, in questi casi, solo alla deduzione di motivi aggiunti accedenti al ricorso originario (art. 1, legge n.205 del 2000).

Occorre, però, prendere atto del fatto che il numero delle entrate resta, in entrambi i gradi, sempre più elevato di quello delle uscite (anche se la distanza tra entrate ed uscite è venuta riducendosi).

E' vero che negli anni 2001 e 2002 – all'indomani della legge n. 205 del 2000 – si è rilevato presso i TT.AA.RR. il raggiungimento di numeri in uscita sensibilmente più elevati di quelli in entrata.<sup>27[27]</sup>

E', però, difficile ipotizzare che tale andamento possa proseguire negli anni a venire perché i TAR hanno raggiunto tale risultato avvalendosi del nuovo congegno del decreto decisorio di cui alla legge n. 205 del 2000 anche per liberare gli archivi di un antico contenzioso non più attivo.

Non può, perciò, in questo quadro, garantirsi una progressiva riduzione dell'arretrato con approdo, alla fine, ad un sistema di giustizia amministrativa fondato su un equilibrato rapporto di ricorsi in uscita e in entrata e in condizione di assicurare la definizione in tempi ragionevoli di tutti i ricorsi e non soltanto di quelli ai quali la legge n. 205 del 2000 ha offerto un itinerario privilegiato.<sup>28[28]</sup>

In questa situazione deve perciò ritenersi sostanzialmente immutato quel problema dell'arretrato al quale poco più di due anni fa si era pensato di risolvere dando vita a meccanismi di carattere straordinario. Nella stessa logica, e non soltanto per vicende relative all'arretrato, si impone l'esigenza di un congruo potenziamento del personale amministrativo largamente insufficiente rispetto al fabbisogno reale, come attesta, tra l'altro, il raffronto con il personale in servizio presso altre giurisdizioni: il rapporto tra personale della magistratura amministrativa e personale amministrativo è, infatti, di 1 a 2, il più basso in assoluto rispetto a quello registrato presso altri ordinamenti giurisdizionali (di regola di uno a cinque).

Una luce di speranza offrono in questo quadro i due concorsi che dovrebbero concludersi a breve (uno di essi è in avanzata fase di correzione degli scritti; per il secondo emanato il relativo bando) destinati ad assicurare il reclutamento ciascuno di 35 magistrati amministrativi (e perciò complessivamente di 70 unità).

Signor Presidente la mia relazione si chiude a questo punto.

La ringraziamo per l'onore che ha voluto riservarci, confermandoLe l'impegno della Magistratura e del Personale amministrativo di proseguire senza risparmio di energie per la realizzazione dell'obiettivo di offrire al Paese una Giustizia amministrativa sempre più rapida ed efficiente.

---

<sup>27[27]</sup> Il Consiglio di Stato ha elevato la produttività delle decisioni e perciò, il numero dei ricorsi in uscita, per ragioni non diverse da quelle ricordate nel testo per i TAR. E' restato però invariata (ed anzi per qualche aspetto è aumentata) la quantità delle entrate in quanto è cresciuto il numero delle decisioni dei TAR (e, perciò degli appelli).

<sup>28[28]</sup> L'art. 4 della legge n. 205 del 2000, come è noto, garantisce una corsia preferenziale a ricorsi ai quali *ex lege* è riconosciuto carattere di urgenza: impugnazione di atti di autorità indipendenti, nomine conferite dal Consiglio dei Ministri, procedure contrattuali in materia di lavori, servizi e forniture.