Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna

Atti del Convegno

I primi 50 anni del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

Cagliari, 19 aprile 2024

01. INTRODUZIONE DEI LAVORI, PRESIDENTE MARCO BURICELLI..... 3
02. SALUTI DELL'AVV. MATTEO PINNA, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CAGLIARI 8

PRIMA SESSIONE: SUL FILO DELLA MEMORIA……10

03. INTERVENTO DEL DOTT. FRANCESCO SCANO, GIÀ PRESIDENTE DELLA II^ SEZIONE 10
04. INTERVENTO DEL DOTT. MANFREDO ATZENI, PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI II GRADO DELLA SARDEGNA, GIÀ MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA E CONSIGLIERE DI STATO..... 15
05. INTERVENTO DELL' AVV. PROF. FILIPPO LUBRANO, PRESIDENTE DELLA SOCIETÀ ITALIANA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI 19
06. INTERVENTO DELL' AVV. GIORGIO PIRAS JR., DEL FORO DI CAGLIARI 25
07. INTERVENTO DELLA DOTT.SSA MARIA GIULIANA FERRARA, DIRETTRICE DELLA SEGRETERIA DELLA I SEZIONE DEL TAR SARDEGNA..... 31

SECONDA SESSIONE: CON LO SGUARDO RIVOLTO AL FUTURO……...48

08. INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ANTONIO PLAINSANT, MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA..... 48
09. INTERVENTO DEL I REF. GABRIELE SERRA, MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA..... 51
10. INTERVENTO DELL' AVV. MATTIA PANI, AVVOCATO COORDINATORE DELL'AVVOCATURA REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA..... 57
11. INTERVENTO DELL' AVV. MAURO SCHIRRA, COORDINATORE DEL DIPARTIMENTO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NAZIONALE E COMPONENTE DELLA GIUNTA ALLARGATA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI (AIGA) 63
12. INTERVENTO DELLA DOTT.SSA ANGELA PISANO, SEGRETARIA GENERALE DEL TAR SARDEGNA..... 70

1. INTRODUZIONE DEI LAVORI, PRESIDENTE MARCO BURICELLI

"Presidente è vero che il 19 aprile sarà il compleanno del TAR?"

Sì è vero oggi, volendo avventurarmi nella personificazione di un organo di giustizia, il TAR della Sardegna compie 50 anni – nel mese di aprile del 1974 la prima udienza –, e li compie nello stesso luogo dei suoi primi passi, nel Palazzo (già) del Provveditorato alle opere pubbliche di Cagliari.

Sono assai lieto di introdurre i lavori di un incontro – informale, nelle intenzioni - con tutti coloro che hanno avuto un ruolo nella Giustizia amministrativa dell'Isola – Curia e Foro, Avvocatura nelle sue diverse articolazioni e magistrati, personale amministrativo – dirigenza e funzionari di Segreteria.

Gli interventi di stamani si articoleranno in due parti: la prima, sul filo della memoria e dei ricordi, anche di colleghi e avvocati che non sono più tra noi e hanno lasciato una impronta significativa. Ascolteremo immagino aneddoti, con sfumature anche sentimentali, chissà? Sicuramente, dalle testimonianze emergeranno le trasformazioni profonde della Giustizia amministrativa e del processo in questi 50 anni, con una coerenza tra passato e presente, che si è concretizzata nella attuazione dei valori costituzionali incarnati negli articoli 24, 103, 111, 113 e, prima di tutto, nell'art. 125 della Costituzione là dove si prevede che nella Regione sono istituiti organi di Giustizia amministrativa di primo grado.

Un organo giurisdizionale, il TAR, indipendente e imparziale, collocato a tutela di posizioni soggettive di cittadini e imprese e con attribuzioni di controllo della legittimità dell'azione dei pubblici poteri.

Una funzione – è stato dichiarato dal Capo dello Stato al Quirinale nel corso di un incontro recente con i vertici della Magistratura amministrativa e i magistrati amministrativi vincitori dei concorsi a referendario di TAR e a consigliere di Stato – "di consolidamento dell'Ordinamento repubblicano".

La storia della giurisdizione – e della magistratura – amministrativa, specie di primo grado, è caratterizzata da una evoluzione significativa e a tratti accidentata.

Apro una breve parentesi. Non va dimenticato che nel corso degli anni Novanta la giurisdizione e la magistratura amministrativa come la conosciamo rischiò di scomparire

come "organizzazione autonoma": mi riferisco al progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, la cosiddetta Bicamerale degli anni 1997 – 1998.

Né va dimenticato il progetto governativo del 2014 di oggettivo ridimensionamento strutturale degli organi della Giustizia amministrativa, con la previsione, con decreto – legge! della soppressione delle sezioni staccate dei TAR: progetto poi riassorbito e al quale è seguita anzi la valorizzazione delle attribuzioni degli organi di Giustizia amministrativa con cospicui incrementi degli organici.

Una Giustizia amministrativa che, da organo soltanto centrale – il Consiglio di Stato in unico grado – si avvicina al territorio con la legge n. 1034 del 1971 e con un processo che si mantiene sulla falsariga del giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, modellato sulla azione di annullamento del provvedimento amministrativo, "salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa", così l'art. 45 del testo unico n. 1054 del 1924. L'azione di annullamento è centrale, il potere amministrativo, inesauribile – molto più tardi arriverà il "one shot temperato".

Il fatto è che, chi ha una certa età come me può considerarsi forse "figlio", professionalmente e processualmente intendo, della legge 1034 del 1971, del testo unico del 1924 e del regolamento di procedura del 1907, in un ambito nel quale il giudice amministrativo annullava ma non risarciva – e il giudice ordinario risarciva ma non annullava (l'Allegato E del 1865…): ma dagli anni Novanta le cose andranno diversamente.

Prima degli anni Novanta, una delle grandi regole che disciplinavano il procedimento e l'azione amministrativa era la segretezza, salvo episodiche eccezioni: di accesso agli atti e ai documenti della p.a. si comincerà a disputare dopo la legge 241 del 1990.

Soltanto nei primi anni Novanta fa il suo ingresso in via pretoria presso alcuni TAR la tutela interinale avverso il silenzio.

Fino a tutti gli anni Ottanta, salvo casi peculiari, le ordinanze cautelari, lo ricordano bene coloro che hanno una certa età, erano esclusivamente "self executing", a tutela di interessi oppositivi, e non si parlava di ordinanze propulsive o sollecitatorie a protezione di interessi pretensivi. Un ricordo personale, TAR Liguria, febbraio 1991, istanza di sospensiva su un

diniego di aspettativa di un appartenente alla Polizia di Stato, me la studio per filo e per segno ma esce un'ordinanza di rigetto "avuto riguardo alla natura del provvedimento impugnato". Questo era. Oggi, e da tempo, la tecnica processuale del "remand" è del tutto normale, alla luce dell'art. 55 del c.p.a. .

Nonostante le limitazioni, trent'anni fa e più i ruoli di udienza erano fortemente sbilanciati su un cautelare "ipertrofico", e il merito arrivava quando arrivava – in media nel 40% dei casi rispetto ai ricorsi pervenuti, sono dati della prima metà degli anni Novanta estrapolati dagli Atti del convegno di Bologna del 1994 sul ventennale dei TAR. Erano anni in cui il numero dei procedimenti sopravvenuti sovrastava quello dei giudizi definiti. A partire dal 2001 i ricorsi decisi, a livello nazionale – ma anche in terra sarda – cominceranno a sopravanzare quelli proposti. La tendenza perdura tuttora.

E poi, in quegli anni, le occasioni di cambiamento a mio parere mancate, o ritardate: la legge quadro sul pubblico impiego del 1983 che all'art. 28, su tutela giurisdizionale e revisione dell'Ordinamento della giustizia amministrativa, in tema di giurisdizione esclusiva sull'impiego pubblico, prevedeva l'adozione di norme "che si ispir(assero) ai principi" dello Statuto dei lavoratori e della legge n. 533 del 1973 sulle controversie individuali di lavoro privato affidate alla competenza del pretore del lavoro, con l'obbligo di fissare l'udienza di discussione entro sei mesi. Non se ne farà nulla. Passeranno anni - nel frattempo vi erano stati interventi anche della Corte costituzionale ampliativi della tutela dinanzi al giudice amministrativo - e si giungerà alla riforma del 1992 di privatizzazione del pubblico impiego col passaggio delle controversie – almeno in gran parte e in concreto non prima del 1998 – 2000 – al giudice ordinario quale giudice del lavoro.

Una parola ancora, su una occasione di cambiamento ritardata: l'ingresso nell'Ordinamento delle sentenze in forma semplificata, le sentenze "brevi" o "immediate". Nel 1990 e nel 1994 l'Adunanza generale del Consiglio di Stato, nel dare parere su due schemi normativi di riforma del processo amministrativo, aveva sostenuto con forza questo istituto – veniva ipotizzato anche un decreto decisorio in calce al ricorso ! ma, per un ingresso a sistema della decisione semplificata – dopo la sperimentazione del c.d. "rito

veneziano" al TAR del Veneto dal 1995, e l'art. 19 del decreto legge 67 del 1997 – il c.d. Salvacantieri sugli appalti di lavori -, si dovrà aspettare la legge 205 del 2000.

La legge 205 è stata un vero e proprio spartiacque, di portata storica a parer mio, sia sul piano delle misure organizzative – nel frattempo l'arretrato di TAR e Consiglio di Stato aveva oltrepassato le 900mila pendenze ! – e sia sul versante (del riparto di giurisdizione per blocchi di materie, ma poi sappiamo come è andata con Corte costituzionale n. 204/2004) e soprattutto delle misure processuali, orientate a risultati di pienezza ed effettività di tutela e ragionevole durata del processo, con un miglioramento significativo del "servizio giudiziario amministrativo".

Manca il tempo ma penso in particolare alle misure cautelari monocratiche di estrema urgenza, alla sospensiva propulsiva sui provvedimenti negativi, alle semplificate, appunto, a riti abbreviati e a tempi rapidi per "andare a sentenza" in alcune materie sensibili, alla priorità nella fissazione dei meriti con la sospensiva accolta; alla condanna in via provvisoria alle spese nel caso di rigetto della domanda cautelare. Ancora, alla introduzione di una disciplina attuativa dell'ordinanza cautelare accolta, alla possibilità di far eseguire le sentenze di primo grado non sospese…Oggi, c.p.a. alla mano, ci sembra tutto ovvio, ma a quell'epoca non era affatto così. Alcune di queste novità erano state l'approdo di "spinte giurisprudenziali". Soprattutto, va rammentata la concentrazione di tutele – l'azione di annullamento e la tutela risarcitoria connessa all'esercizio illegittimo del potere pubblico - dinanzi allo stesso giudice, anche se, dopo più di 20 anni, la prassi applicativa ci indica che l'azione di annullamento e la domanda di sospensiva conservano un ruolo fondamentale, e la tutela risarcitoria una funzione soltanto ancillare…

Posso dire un momento di una occasione di semplificazione organizzativa (e processuale) a parer mio mancata? La legge 205 aveva attribuito alla Corte dei conti in composizione monocratica in primo grado la competenza sul contenzioso pensionistico civile militare e di guerra. Non è però intervenuta, mantenendola pressoché integra, sulla competenza decisionale collegiale in primo grado del giudice amministrativo, su materie "minori" quali, ad esempio, quella dei permessi di soggiorno, o dei ricorsi sul pubblico impiego privatizzato depositati prima di una certa data, che ben si sarebbero prestate a essere definite in tempi rapidi da un giudice amministrativo "singolo" o "unico", un organo

decidente più snello in un contesto nel quale ad esempio la competenza sui ricorsi contro le espulsioni spettava, ed è rimasta, al giudice di pace.
Nel 2010 è entrato in vigore il codice del processo amministrativo, nella direzione dell'effettività della tutela, dell'ampliamento degli strumenti processuali e – tra le novità – con una maggiore agilità nel definire le questioni di giurisdizione.

—— ——

Sulle tematiche organizzative, fondamentali e di cui pure si tratterà nel corso dell'incontro odierno, mi auguro che si accennerà anche all'Ufficio per il processo, aiuto fondamentale per l'attività giurisdizionale, sconosciuto dieci o venti anni fa. Tutt'al più, allo stato embrionale, venivano organizzati tirocini brevi presso alcuni TAR grazie ad accordi con i COA o con le Scuole di specializzazione per le professioni legali.
E verrà ricordato, almeno lo spero, che nel periodo del Covid la giustizia amministrativa, da remoto, ha tenuto.
Si tratterà poi del passaggio dal processo cartaceo a quello telematico, di accesso in tempo reale ad atti e documenti e di gestione a distanza del processo; di intelligenza artificiale – e veniamo così alla seconda parte del convegno – in funzione servente, complementare, chi può dirlo oggi, sperabilmente con "riserva di umanità nell'esercizio della funzione giurisdizionale" (G. Gallone), in funzione predittiva ma non sostitutiva. In evidenza, sempre, la finalità, lo sforzo, del legislatore e degli attori del sistema, di adeguare la risposta di giustizia – nei tempi e nella qualità delle decisioni - alle esigenze della realtà.
Grazie per l'attenzione e buon ascolto a tutti.

2. SALUTI DELL'AVV. MATTEO PINNA, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CAGLIARI

A nome dell'Ordine Forense di Cagliari, porgo i miei saluti più cordiali a tutti i presenti e ringrazio il Presidente Buricelli e tutto il Tribunale per aver organizzato questo incontro "tra memoria e futuro". Grazie per aver coinvolto fin dall'inizio gli Avvocati, che di questa memoria e di questo futuro sono una componente essenziale, come ci illustreranno i decani e i giovani colleghi: coloro che hanno vissuto le udienze notturne tra montagne di carta e coloro che, da "nativi digitali", si confronteranno con la giustizia e gli algoritmi, e ancora prima, con il potere e gli algoritmi.

In cinquant'anni – lo ha sottolineato il Presidente – è cambiato un mondo, e un altro probabilmente ci aspetta non nei prossimi cinquanta, ma nei prossimi dieci. Per l'analisi di questi cambiamenti e del loro impatto sulla vita dei cittadini e delle imprese la Giustizia amministrativa offre un punto di osservazione importante, occupandosi del legittimo esercizio del potere e delle modalità - anch'esse profondamente mutate in questi cinquanta anni - con cui la discrezionalità del potere viene regolata, giustificata e controllata.

Nonostante l'aiuto della tecnologia e di un processo più moderno, rapidità, efficacia e prevedibilità del controllo giurisdizionale non hanno ancora trovato una traduzione proporzionata alle aspettative come pure alla qualità tecnica e all'impegno di tutti i protagonisti della Giustizia amministrativa, anche a causa della tendenza, tutta italiana, alla iperproduzione normativa e del parallelo disinteresse per i profili di organizzazione e di verifica dei risultati. La dimensione pubblicistica e le esigenze di tutela amministrativa aumentano, e tuttavia, come dimostrano i nostri numeri, non aumenta l'accessibilità alla giurisdizione.

Mentre la Giustizia amministrativa, nonostante tutto, si impegna per stare al passo, il potere e il diritto assumono forme nuove.

La Sardegna, con le peculiarità della sua storia e della sua dimensione istituzionale, economica e sociale, è stata e continuerà ad essere una parte importante di queste

dinamiche. Su tanti fronti - dal governo del territorio all'attuazione di politiche industriali, dall'affidamento di opere e servizi pubblici all'energia, dalla tutela ambientale all'efficienza amministrativa - momenti cruciali dello sviluppo e dell'azione pubblica locale in questi cinquanta anni sono stati segnati anche dal contenzioso davanti al T.A.R. Sardegna, i cui attori hanno spesso saputo coniugare qualità giuridica e giustizia delle soluzioni.

Molti dei protagonisti che sedevano in queste aule nell'aprile del 1974 sono qui oggi, molti non ci sono più e li ricordiamo con riconoscenza e ammirazione. Altri stanno crescendo in questi anni e certamente saranno degni eredi di questa tradizione.

Tengo infine a sottolineare anche oggi, tra memoria e futuro, l'importanza della collaborazione e del dialogo tra tutte le figure professionali coinvolte nel sistema giustizia. Qui, più che altrove, rispetto e attenzione per le rispettive funzioni consentono davvero a tutti, da cinquanta anni, di lavorare meglio.

Grazie, quindi, per questa bella giornata di condivisione, e buon convegno

PRIMA SESSIONE: SUL FILO DELLA MEMORIA

3. INTERVENTO DEL DOTT. FRANCESCO SCANO, GIÀ PRESIDENTE DELLA II^ SEZIONE

OMBRE SULLE TERZIETÀ NEL CAMMINO DEI TAR

Poiché sono entrato in servizio il secolo scorso, nel lontano 1987, vorrei ripercorrere velocemente l'evoluzione che si è avuta nel corso degli anni con riferimento al principio di terzietà del giudice, ATTUALMENTE NON MESSO IN DISCUSSIONE DA NESSUNO, QUANTOMENO PER I GIUDICI DEI TAR.

Come noto, l'istituzione dei TAR ha posto rimedio alla mancanza di tutela di primo grado, in precedenza attribuita alle Giunte Provinciali amministrativi, dichiarate non conformi a Costituzione, per il palese collegamento con il potere esecutivo, con la sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1967.

Il fatto che il TAR abbia coperto lo spazio di tutela giurisdizionale, in precedenza attribuito alla GPA, aveva condotto alcuni studiosi a dubitare della terzietà dei TAR, facendo leva sull'asserito peccato originale e sul fatto che i primi giudici dei TAR erano stati scelti, con mero concorso per titoli e colloquio, tra gli alti funzionari dello Stato e degli Enti pubblici.

Non entro nella querelle che si è svolta nel corso degli anni, non ancora sopita, sulla non totale indipendenza del Consiglio di Stato dal potere esecutivo, in considerazione del fatto che alcuni giudici sono di nomina governativa e in considerazione delle porte scorrevoli tra Consiglio di Stato e Ministeri.

Mi limito a fare brevissime osservazioni soltanto sulla evoluzione, sotto il profilo della terzietà, dei giudici dei TAR.

Come detto prima, l'aspetto che ha inciso negativamente nella considerazione dei TAR come organo giurisdizionale terzo, deriva, a mio avviso, non tanto dall'essere nati per coprire lo spazio vuoto lasciato dalle GPA, quanto dal fatto che i primi giudici dei TAR, che hanno poi ricoperto i posti di Presidente nel corso degli anni, erano stati scelti con mero concorso per titoli e colloquio tra gli alti funzionari dello Stato e degli enti pubblici che fino al giorno prima erano portatori di un interesse di parte, ossia dell'amministrazione.

La pregressa esperienza lavorativa, almeno per alcuni o forse per molti di loro, aveva inciso sul modo di porsi in relazione alla nuova funzione, venendo a ricoprire un ruolo del tutto diverso da quello svolto giorni prima, ossia il ruolo di giudice terzo e non più portatore dell'interesse dell'Amministrazione.

Nei primi anni dal mio ingresso al TAR, parlo del lontano 1987, era abbastanza evidente nel processo la maggiore considerazione della parte pubblica rispetto alla parte privata.

Basti considerare a questo riguardo che:

1) nelle ordinanze istruttorie rivolte alla Prefettura alcuni Presidenti erano contrari a scrivere il Tar ordina al Prefetto, preferendo la dizione invita o chiede al Prefetto di depositare in giudizio…;

2) nella relazione in camera di consiglio, alcuni giudici (solitamente i più anziani) aprivano la discussione affermando da subito "questo ricorso **si può dichiarare inammissibile** o respingere per questo motivo...", senza quindi partire dalla relazione sui fatti e sulle ragioni proposte dal ricorrente a sostegno delle censure, sulle quali doveva poi esprimere le valutazioni il Collegio;

3) era assai frequente l'utilizzo delle **ordinanze istruttorie**, spesso finalizzate a ottenere documenti o "chiarimenti" sui fatti di causa, per cercare di trovare una giustificazione ai provvedimenti adottati dall'Amministrazione con motivazione spesso carente (atti del procedimento neppure richiamati) o contradditoria, oppure con soluzioni non ragionevoli e a volte con evidenti disparità di trattamento;

4) veniva preso in considerazione, nelle **cause di dubbia soluzione**, l'asserito interesse pubblico prevalente rispetto all'interesse particolare del privato, a scapito dell'interesse primario alla legalità dello Stato di Diritto, che non può, a mio avviso, essere posposto all'interesse settoriale perseguito dall'Amministrazione con il provvedimento impugnato.

Con quanto sopra evidenziato **non voglio dire che l'interesse del cittadino era sempre tenuto in minore considerazione** rispetto all'interesse della parte Amministrazione, ma semplicemente che, quantomeno nelle cause di dubbia soluzione, l'esito della decisione finiva spesso per pendere in favore dell'Amministrazione.

Che ci fossero dei dubbi sulla terzietà dei TAR, lo si evince chiaramente sia dalla critica di parte della dottrina in ordine al collegamento tra Giudici amministrativi e Amministrazione (porte girevoli di cui sopra) ma anche dal fatto che gli stessi giudici ordinari non ambivano, parlo dei primi anni, a partecipare ai concorsi per l'accesso ai TAR, nonostante l'indubbia maggiore appetibilità economica della carriera presso i TAR (poi progressivamente scemata), basti pensare all'allora ricorrente applicazione del 2+2 per ottenere la qualifica di Consigliere e ai notevoli vantaggi economici connessi al cosiddetto galleggiamento o allineamento stipendiale. Solo negli ultimi decenni si sta registrando un notevole interesse dei magistrati ordinari per il concorso al TAR.

L'iniziale atteggiamento di favor per l'Amministrazione lo si ricava anche dal rifiuto di tutela con riferimento ai provvedimenti negativi dell'Amministrazione per i quali, allora, si negava sempre la tutela cautelare, con l'affermazione che la sospensione del provvedimento negativo non poteva produrre alcun vantaggio al cittadino, rimanendo libera l'Amministrazione di ripronunciarsi o meno a seguito di un provvedimento sospeso ma non annullato dal giudice, in evidente violazione del principio costituzionale di effettività della tutela.

La tutela cautelare aveva preso piede negli anni novanta con le prime ordinanze del Presidente **Mariuzzo** (TAR Lombardia), alle quali erano poi seguite sempre più numerose pronunce cautelari dei Tar, tra cui, **con qualche fatica**, anche del TAR Sardegna.

Altro elemento sintomatico della maggiore considerazione dell'Amministrazione lo si può ricavare, a mio avviso, dalle **decisioni in rito dei ricorsi, statisticamente molto più numerose** rispetto alle attuali decisioni, con le quali troppi ricorsi non giungevano alla fase della valutazione di merito del giudice, ma si concludevano con una dichiarazione di irricevibilità o, più spesso, di inammissibilità. Questa anomalia è gradualmente scemata nel corso degli anni, grazie anche, da ultimo, alla introduzione del necessario **contraddittorio** sulle eccezioni di inammissibilità o irricevibilità sollevate dalla parte o rilevate d'ufficio dal giudice. Ricordo che, nei primi anni, non c'era la tendenza, poi affermatasi nel corso degli anni, di rappresentare alle parti, durante la discussione in camera di consiglio sulla domanda cautelare, le questioni procedurali ancora sanabili dalle parti (es. motivi aggiunti o notifica del ricorso al controinteressato).

Altro elemento che chiarisce il cammino dei TAR verso l'affermazione di un giudice terzo, in contrapposizione all'iniziale considerazione di giudice dell'Amministrazione, è rappresentato dalla progressiva, nel corso degli anni, applicazione delle norme del codice di procedura civile nel giudizio di fronte ai TAR.

Al riguardo si può ricordare l'utilizzo del "soccorso istruttorio" in favore dell'Amministrazione, alla quale con ordinanze istruttorie, spesso anche reiterate, si chiedevano documenti e chiarimenti per salvare i provvedimenti impugnati dalle censure proposte dal ricorrente.

Questo atteggiamento, ripeto di una parte del tutto minoritaria dei Presidenti e dei giudici relatori, è stato via via superato con le sentenze che ritenevano applicabili al giudizio amministrativo vari articoli del codice di procedura civile.

A TITOLO ESEMPLIFICATIVO POSSONO ricordarsi le sentenze che ritenevano applicabili al processo amministrativo gli articoli 115 e 116, **sulla disponibilità e sulla valutazione delle prove**.

La problematica è stata risolta poi risolta in modo definitivo con il nuovo codice del processo amministrativo, che all'articolo 64 ha recepito detto principio sulla disponibilità delle prove, ossia sul fatto che il giudice, in quanto terzo, deve decidere sulla base delle prove **fornite dalle parti**; fatto salvo ovviamente l'intervento istruttorio del giudice per i casi di insufficienza degli elementi di prova forniti e per i casi in cui la prova non era nella disponibilità della parte ricorrente, ma dell'amministrazione.

SUL 21 OCTIES, "*Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*".

Personalmente non sono convinto sulla necessità dell'introduzione del 21 octies, allora fortemente sponsorizzato dall'Associazione magistrati amministrativi, per la semplice ragione che **se si privilegia la finalità di un giudizio oggettivo di legittimità**, allora avrebbe dovuto essere inserita una identica norma sul versante opposto, ossia prevedere l'annullamento dell'atto tutte le volte in cui risulti la violazione in un aspetto vincolato dello stesso atto, a prescindere dall'esistenza della specifica censura in ricorso. Mi rendo conto che in questo modo si va a costruire un giudizio non di parti ma di mera legittimità,

al pari del superato controllo di legittimità della Corte dei conti, ma se si introduce una deroga alla regola di terzietà del giudice allora questa non può valere soltanto in favore di una parte. Né può valere, a mio avviso, l'obiezione che con il 21 octies si tutela l'interesse pubblico connesso all'atto impugnato, **perché l'interesse pubblico prevalente di uno Stato di diritto è l'interesse alla legalità** e quindi lo stesso principio dovrebbe valere anche sul versante opposto.

Segnalo[1] ancora un singolare aspetto di sufficienza nell'esame della domanda di giustizia del cittadino: in particolare ricordo l'affermazione di un Presidente che a noi nuovi assunti diceva, voi dovete studiare il ricorso, a me basta **annusarlo**.

Ricordo con piacere a tale riguardo che il Presidente **Sassu** teneva ben altro atteggiamento; studiava le cause con meticolosa attenzione, così da conoscere alla perfezione non solo gli scritti difensivi delle parti, ma anche tutti di documenti di causa, alcune volte anche in modo più approfondito delle stesse parti. Questo esempio di dedizione e cura nell'approfondimento delle cause ha avuto un ruolo determinante sull'atteggiamento lavorativo di tutti i colleghi.

[1] La parte della relazione che segue non è stata svolta durante l'incontro per mancanza di tempo

4. INTERVENTO DEL DOTT. MANFREDO ATZENI, PRESIDENTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI II GRADO DELLA SARDEGNA, GIÀ MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA E CONSIGLIERE DI STATO

1. Il presidente Buricelli, che ringrazio di cuore, mi ha dato il compito di rievocare i primi anni di attività del Tribunale Amministrativo della Sardegna, attraverso le persone dei suoi giudici.

Accetto con piacere questo compito, che mi permette di ritornare con la mente a quegli anni, e a quel grande rapporto pieno di arricchimento professionale e umano.

E non posso che ricordare, per prima, la figura del presidente Alberto Manlio Sassu.

Entrato nella magistratura amministrativa, provenendo dalla Corte dei Conti, quando ancora ai magistrati dei TAR era inibita la presidenza degli organi presso i quali prestavano servizio, allora riservata ai consiglieri di Stato, la sua preparazione, la sua capacità di affrontare i più complessi problemi giuridici e di ricostruire in fatto le più intricate vicende, la sua eccezionale capacità di lavoro lo imposero all'attenzione dei primi presidenti che gli delegarono compiti sempre più ampi e delicati, in tal modo rendendolo, di fatto, quasi il vero presidente di questo Tribunale, e la sua nomina alla carica formale, davvero dovuta, non fu che il riconoscimento del suo insostituibile ruolo.

Il presidente Sassu non si chiudeva in una torre d'avorio: era sempre pronto a seguire le problematiche della Segreteria fornendo sempre con squisita gentilezza preziosi suggerimenti organizzativi.

E soprattutto è stato un vero maestro per tutti i giovani che si sono affacciati alle soglie del Tribunale Amministrativo.

Con quale piacere ricordo i suoi interventi sempre puntuali e approfonditi (certo non sintetici, perdonatemi la battuta) che hanno fatto crescere costantemente me come tanti altri colleghi.

E non solo colleghi magistrati: il presidente Sassu ha avuto il privilegio, che gli invidio profondamente, di essere salutato, all'atto del collocamento in quiescenza, dagli allora giovani avvocati del foro amministrativo, che gli hanno voluto porgere un affettuoso

regalo proprio a testimonianza della loro riconoscenza per il profondo insegnamento ricevuto.

Insomma, Manlio Sassu è stato il vero padre del TAR Sardegna e propongo al Presidente Buricelli di intitolare a lui l'aula udienze che – è doveroso sottolinearlo – è stata realizzata solo grazie al suo tenace impegno.

È doveroso poi ricordare, in questa sede, il presidente Paolo Turco, non solo per l'attività svolta presso questo Tribunale, prima come consigliere poi come presidente, ma anche per l'attività "maieutica" da lui posta in essere per far crescere tanti giovani appena laureati, tra i quali anche io, nella comprensione degli istituti giuridici e della loro collocazione della realtà, facendoci compiere quel salto di qualità senza il quale non si può essere giudici amministrativi.

2. Ma parliamo anche di come operava il Tribunale Amministrativo della Sardegna negli anni più lontani.

Era una realtà molto diversa dall'attuale.

Le controversie in materia di pubblico impiego occupavano la metà del contenzioso e fra le tante ricordo questioni che spero non occupino più alcun tribunale come quella che ha visto tutti i dipendenti di un certo ente pubblico, in via di scioglimento ma ancora preposto a delicate funzioni, rivolgersi ogni mese a noi per ottenere il pagamento degli stipendi.

L'urbanistica aveva il rilievo qualitativo e quantitativo che ha conservato nel tempo.

Quello era invece un altro mondo per quanto riguarda il contenzioso in materia di appalti, allora assai limitato: si era ben lontani dal giudice amministrativo come giudice dell'economia, direzione verso la quale oggi invece sempre più si sta evolvendo.

Ma era molto diverso l'approccio del giudice alle questioni a lui sottoposte.

Diciamo la verità: erano tempi dominati dal formalismo.

Formalismo nel verificare l'ammissibilità delle impugnazioni proposte, che portava a una frequenza davvero non accettabile di declaratorie di inammissibilità (invero in contrasto con quella che già allora era la cultura del Consiglio di Stato, volta a superare appena possibile le questioni di rito per giungere a più satisfattive pronunce di merito).

Formalismo nell'affrontare le censure proposte dalle parti, con un atteggiamento volto a cogliere ogni minima irregolarità imputabile all'Amministrazione, anche quando in nessun

modo questa impingeva nella regolarità del rapporto fra amministrazione e amministrati, anche quando l'annullamento dell'atto basato su tale irregolarità procurava grave danno all'interesse pubblico, di fatto senza nessun vantaggio per l'interesse legittimo dell'amministrato (con grande beneficio, invece, per quello che acuta dottrina aveva chiamato interesse illegittimo).

Erano gli anni della discussione circa la natura del giudizio amministrativo, se giudizio sull'atto o giudizio sul rapporto, discussione spazzata via (e meno male) dal benedetto art. 21 octies della legge 241/1990, che ha imposto al giudice amministrativo di non rifugiarsi nel comodo riscontro del difetto di motivazione (talvolta ricercato con pervicacia ben oltre il ragionevole) ma di comprendere l'effettivo contenuto della contesa, individuando la regola di diritto da applicare alla luce di questo.

Sono notazioni negative, mi rendo conto, ma in fondo marginali: mi sembra che la realtà dei fatti renda evidente come l'attività di questo Tribunale Amministrativo abbia potentemente contribuito alla qualità dell'azione amministrativa, e mi sembra che la progressiva diminuzione del contenzioso in tema di ottemperanza del giudicato e di accesso agli atti sia figlia della persuasione insita nell'autorevolezza di gran parte delle sue sentenze, giustamente recepite dalle amministrazioni più avvedute.

Ricordo, solo per testimoniare la progressiva crescita del ruolo del Tribunale Amministrativo della Sardegna, alcune delle sentenze di più ampio impatto di quegli anni: la sentenza sul piano regolatore di Arzachena, quella che ha regolato la gara fra gli istituti di credito che aspiravano ad assumere il servizio di tesoreria dei più importanti enti pubblici della Regione, il primo concorso per il reclutamento dei dirigenti regionali, l'appalto per la fornitura degli arredi del nuovo Palazzo del Consiglio Regionale.

Sto parlando del passato, è bene ricordarlo.

In questa stessa giornata i colleghi Plaisant e Serra ci parleranno delle prospettive che si presentano alla giustizia amministrativa (come pressoché a tutte le attività umane) per l'utilizzo delle nuove tecnologie che ci costringeranno a dimenticare tante impostazioni pur tradizionali, per avventurarci davvero in un mondo nuovo, e confesso che la vecchiaia mi pesa perché mi tiene al di fuori di un processo che si annuncia davvero entusiasmante.

Permettete a un vecchio una sola osservazione: dietro qualunque applicazione di intelligenza artificiale si trova un uomo, che non può mai diventare succube dello strumento.

Diversamente, si arriverebbe a obbrobri quali quelli raggiunti in certi stati americani, nei quali la concessione di misure alternative alla detenzione è decisa in base a un algoritmo nel quale sono riversati i dati che misurano la pericolosità del soggetto.

Fra questi dati è fondamentale la razza, il colore della pelle.

Penso che non occorra aggiungere altro.

Tutto ciò per dimostrare che nonostante le difficoltà della fase inziale il TAR Sardegna, sotto l'attenta guida del presidente Sassu, e di quanti gli sono succeduti, ha presto saputo imporsi come capace e imparziale risolutore di conflitti, al quale amministrazioni e amministrati si sono rivolti, posso affermarlo con forza, con sempre maggiore fiducia.

3. Nell'ambito di una rievocazione del passato non può mancare un accenno ai colleghi che non ci sono più.

Del presidente Sassu ho già detto.

Vorrei aggiungere solo il ricordo del presidente Paolo Numerico, che ha brillantemente condotto l'attività di questo Tribunale prima di transitare al Consiglio di Stato, dove ho avuto la fortuna di incontrarlo nuovamente per collaborare con lui, e quello del presidente Luigi Esposito, per me veramente un fratello maggiore nei miei primi anni di attività nella giustizia amministrativa.

4. Infine, è doveroso sottolineare il contributo sempre di alta qualità offerto dalla Segreteria del Tribunale, e permettetemi di ricordare solo le care amiche e i cari amici che vedo qui presenti: Giuliana Ferrara, che ancora dà la sua elevata collaborazione all'Ufficio, Anna Maria Salis, Lella Vallascas, Corrado Grimani, Quintino Montixi, e scusate se mi sto dimenticando qualcuno.

5. Non mi resta che rinnovare il ringraziamento al presidente Buricelli per avermi costretto a questa immersione nei lontani anni della mia giovinezza; ringrazio tutti per la pazienza nell'ascoltarmi e chiudo con il caro ricordo delle persone con le quali ho diviso questa fondamentale e per me bellissima esperienza.

5. INTERVENTO DELL' AVV. PROF. FILIPPO LUBRANO, PRESIDENTE DELLA SOCIETÀ ITALIANA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

Tutti ricordiamo l'inizio dell'attività dei Tribunali amministrativi regionali e, in particolare, la prima udienza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, che si è tenuta a Cagliari il 19 aprile 1974. Tutti ricordiamo come questa attività si è sviluppata nel corso degli anni e come ne sia conseguita una profonda trasformazione del giudizio amministrativo, da quale era a quei tempi a quale si configura oggi a cinquanta anni di distanza. Ma, forse, prima di esaminare la realtà del suo sviluppo storico, potrà essere utile ricordare le premesse della riforma che si è verificata nel nostro ordinamento e come questa riforma abbia trovato realizzazione.

*

Ricordo, particolarmente, quella realtà, perché, in definitiva, ne ho direttamente vissuto gli sviluppi e posso direttamente ricordarli.

Nel 1962, quando ho iniziato la mia attività nell'ambito del processo amministrativo, i Tribunali amministrativi regionali erano solo una generica previsione nel secondo comma dell'art. 125 della Costituzione (nel titolo quinto relativo all'organizzazione "decentrata" della Repubblica – Regioni, Province e Comuni – parlava di "organi di giustizia amministrativa di primo grado"); un istituto del quale sembrava ormai esclusa la realizzazione, soprattutto per motivi "politici" in connessione con la dubbia realizzazione degli istituti regionali. Ma una vicenda storico-giudiziaria occasionale ripropose all'attenzione l'istituto dei Tribunali amministrativi regionali, a seguito della sentenza n. 30/1967 della Corte costituzionale che aveva dichiarato la incostituzionalità della composizione delle Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale: così, in collegamento con la successiva completa eliminazione della giurisdizione amministrativa delle G.P.A., andò avanti il progetto, d'iniziativa soprattutto del prof. Roberto Lucifredi, che si concluse il 6 dicembre 1971 con l'emanazione della legge n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (e ciò nonostante che, nel 1969, il Consiglio di Stato avesse superato tutti i problemi contingenti, affermando il proprio "subentro" nella

generale giurisdizione amministrativa, ormai assestata su un solo Giudice di carattere centrale).

E, così, dopo circa tre anni di attività organizzativa necessaria per la concreta realizzazione dei Tribunali amministrativi e pur in presenza di una "scellerata" norma transitoria che fece iniziare l'attività dei Tribunali con un già consolidato arretrato (avendo stabilito che, in alcune materie importanti, i ricorsi erano devoluti ai Tribunali amministrativi anche nel periodo anteriore alla loro concreta istituzione e, quindi, dovessero essere depositati dagli avvocati nelle Cancellerie dei Tribunali civili, per essere poi trasmessi ai competenti Tribunali amministrativi), nei primi mesi dell'anno 1974 arriviamo all'inizio della effettiva attività dei Tribunali amministrativi regionali e, in particolare, alla prima udienza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna tenuta il 19 aprile 1974.

*

Ma quale era l'attività giurisdizionale amministrativa prima dell'entrata in funzione dei Tribunali amministrativi regionali? La fotografia del tempo rappresenta un contenzioso molto limitato, che, ad esempio, nel 1966 arrivava a 3.906 sentenze (25 dell'Adunanza plenaria, 1.105 della Quarta Sezione, 1.616 della Quinta Sezione, 595 della Sesta Sezione e 565 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana); per salire a 4.545 sentenze nell'anno 1971 (18 dell'Adunanza plenaria, 1.304 della Quarta Sezione, 1.635 della Quinta Sezione, 1.142 della Sesta Sezione e 446 del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana) e registrare poi un "abbattimento" a sole 2.884 sentenze nel 1974 in connessione, appunto, con l'inizio dell'attività dei Tribunali amministrativi regionali (9 dell'Adunanza plenaria, 1.326 della Quarta Sezione, 667 della Quinta Sezione, 434 della Sesta Sezione e 448 del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana).

Nel 1974 inizia l'attività dei Tribunali amministrativi regionali, registrando, necessariamente, numeri molto modesti: 137 sentenze in Piemonte, 96 in Lombardia, 73 in Friuli Venezia Giulia, 214 in Emilia, 138 in Toscana, 68 in Umbria, 62 nelle Marche, 254 nel Lazio, 152 in Abruzzo, 34 in Puglia, ecc. … Ma i numeri salgono rapidamente e, nel 1978, registrano dati molto più significativi: 450 sentenze in Piemonte, 1221 in

Lombardia, 252 nel Friuli Venezia Giulia, 603 in Emilia, 518 in Toscana, 356 in Umbria, 348 nelle Marche, 2.676 nel Lazio, 486 in Abruzzo, 142 nella Puglia, ecc. …. Lo stesso andamento si manifesta in Sardegna: 42 nel 1974 e 384 del 1978.

I numeri relativi ai Tribunali amministrativi regionali indicano la progressiva affermazione della giustizia "periferica", che si viene a manifestare fino ai successivi sviluppi, che, dopo "picchi" di alcuni anni precedenti, si sono stabilizzati su un trend di circa 50.000 ricorsi annui, che è andato progressivamente a "corrispondere" al numero delle sentenze emesse, realizzando una situazione di parità con l'eliminazione dell'arretrato che risaliva all'atto dell'inizio dell'attività dei Tribunali. In particolare, nella Sardegna il contenzioso si è attestato su circa mille ricorsi annui, salvo alcune oscillazioni, e questo dato avrà probabilmente carattere di stabilità anche per il futuro.

*

Dal punto di vista sostanziale, al progressivo incremento del contenzioso amministrativo "locale" ha corrisposto un mutamento di grande rilevanza.

Il contenzioso amministrativo non è rimasto una prerogativa di alcuni "Fori" specializzati (Roma, Napoli, Firenze, Palermo, Milano in parte, ecc. …), ma è divenuto un fenomeno generale in tutte le Regioni con i soli condizionamenti numerici, peraltro di sicura rilevanza presso tutti i Tribunali amministrativi regionali. Si è così assistito ad una generalizzata "specializzazione" degli avvocati anche nel processo amministrativo, allo sviluppo del numero degli avvocati attivi nel settore, e ad una progressiva considerazione del processo amministrativo da parte degli Ordini degli Avvocati, in passato completamente assenti e che, invece, vanno progressivamente a caratterizzarsi per la loro partecipazione ai problemi del processo amministrativo.

Alla nuova "organizzazione" del processo amministrativo locale ha corrisposto uno sviluppo delle valutazioni del contenzioso, che ha superato la tradizionale "fissità" degli orientamenti del Consiglio di Stato e, quindi, la prospettazione di soluzioni nuove che, a mano a mano, sono andate affermandosi nella giurisprudenza amministrativa, sia dal punto di vista sostanziale sia dal punto di vista processuale (si pensi ad esempio alla evoluzione del giudizio cautelare, fino ad arrivare alle sentenze brevi, sancite dal Codice del processo amministrativo ma frutto di una evoluzione giurisprudenziale che ha trovato

le proprie prime espressioni negli orientamenti del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Milano e Brescia, soprattutto per la spinta di Francesco Mariuzzo).

Anche il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna registra una tale evoluzione sostanziale. Quando, nel 1971, sono venuto per la prima volta a Cagliari e ho iniziato la mia attività universitaria e professionale (quest'ultima, prima, in relazione al Consiglio di Stato, poi, dal 1971 presso il Tribunale amministrativo), gli avvocati amministrativisti si contavano sulle dita di una mano, ricordo Beniamino Piras, Ovidio Marras, Bartolomeo Salone e pochi altri. Oggi, a seguito di un inarrestabile sviluppo, i colleghi, che esercitano l'attività presso il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna e presso il Consiglio di Stato, sono molto numerosi e qualificati, non li nomino per il timore di dimenticarne qualcuno (e, magari, parecchi sono stati miei studenti nel ventennio di insegnamento presso l'Università di Cagliari). Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cagliari ha registrato in passato e registra al momento presenze di avvocati amministrativisti, come ci dimostra la presenza odierna come Coordinatore dell'avv. Enrico Salone, Referente della Commissione giustizia amministrativa e contabile del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cagliari, segno dell'interesse dell'Ordine per i problemi del processo amministrativo. E, indubbiamente, importanti e significativi sviluppi sono verificabili nella giurisprudenza del Tribunale amministrativo della Sardegna proprio a seguito dell'impulso della nuova Avvocatura della Sardegna.

*

Al termine delle mie riflessioni, anche per rendere più lieve il discorso ancorandolo a momenti di vita vissuta, vorrei ricordare qualche episodio, che tutti conoscete, ma che ha caratterizzato l'attività del Tribunale.

Nel corso della mia esperienza professionale ho conosciuto tutti i Magistrati, di allora e di oggi, come ho avuto contatti con tutti gli Avvocati, di allora e di oggi, che ho incontrato nella mia attività. Vorrei solo ricordare, con uno spunto di ironia, le diverse posizioni di due Magistrati che li hanno caratterizzati come Presidenti. Tomaso Pala e la sua attività frenetica e rapidissima, che, una volta, mi portò ad arrivare con pochi minuti di ritardo rispetto all'orario di inizio dell'udienza, che a quel momento era già finita: e così lo sviluppo di una, vivace ma garbata, polemica che si concluse con l'ammissione tardiva

alla discussione, che utilizzai richiedendo semplicemente di essere dato presente. Alberto Manlio Sassu e la sua flemma nello svolgimento della udienza, ma soprattutto della camera di consiglio, nella quale manifestava immediatamente la propria opinione, rispetto alla quale, poiché tutti sapevano che la prima idea di Sassu non era mai incrollabile, iniziava un caratteristico dibattito tra chi era risultato come corrispondente alla opinione originale del Presidente, e che quindi cercava di calmare le acque perché quella opinione non cambiasse, e chi, sfavorito dalla opinione primaria del Presidente, insisteva a lungo per ottenerne il cambiamento: e così le udienze andavano avanti fino alle ultime ore della giornata, come feci presente ad un Avvocato romano, che mi aveva chiesto se era il caso di venire il giorno prima dell'udienza e al quale raccomandai, al contrario, di preoccuparsi del giorno dopo e di prenotarsi un albergo per la nottata successiva alla udienza perché molto probabilmente non sarebbe riuscito a partire e tornare a Roma in serata.

* *

Un'ultima considerazione è di carattere personale e più propriamente affettivo.

Ho notato, leggendo il programma di questa giornata, di essere l'unico "continentale" tra i Relatori, che sono invece tutti, Magistrati, Avvocati e Rappresentanti del Personale del Tribunale amministrativo, di indubbia origine sarda.

Ma forse questa è solo una espressione esteriore, posto che mi sento cagliaritano al pari di tutti gli altri Relatori. Sono venuto a Cagliari nel 1971, ho insegnato per oltre venti anni in questa Università, ho, in questi cinquanta anni, svolto attività professionale presso questo Tribunale amministrativo: sono particolarmente legato a questa città e a tutti i colleghi ed amici con i quali ho sviluppato un rapporto di particolare cordialità; sono sempre venuto (salvo una sola volta) alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario amministrativo. Mi sento in sostanza, cagliaritano a tutti gli effetti; anche dal punto di vista della passione calcistica, che questa sera mi riservo di sostenere in una gara particolarmente importante per la squadra che fu e sarà sempre di Giggi Riva.

Questo penso abbia percepito il presidente Buricelli, quando, alla fine dei miei interventi nelle ultime due cerimonie di inaugurazione, ho concluso con l'impegno a venire sempre: "a chent'annos".

Espressione che, forse, il Presidente non ha, all'inizio, compreso, ma che, poi, dopo essersela fatta spiegare, lo ha portato a intuire che sarei stato benissimo nell'elenco dei relatori quale cagliaritano doc. Per questo lo ringrazio.

6. INTERVENTO DELL' AVV. GIORGIO PIRAS JR., DEL FORO DI CAGLIARI

Nel filo della memoria io vorrei tornare proprio all'esordio del TAR Sardegna, che ha coinciso anche col mio personale esordio, perché io sono stato iscritto all'Albo, allora dei Procuratori Legali, il 27 marzo 1974. La prima udienza del TAR Sardegna è stata il 29 aprile 1974.

Per ritornare proprio a quel periodo, a quegli esordi, vorrei ricordare due cose che erano novità anche per noi che eravamo laureati da poco.

Nella legge 1034 del 1971 c'era prima di tutto (è stata costruita poi dai commentatori e dalla giurisprudenza, non immediatamente) la non più richiesta definitività dell'atto amministrativo impugnabile, perché prima della legge 1034 erano impugnabili al Consiglio di Stato solo gli atti amministrativi definitivi, il che significava gli atti contro i quali non era possibile ricorso gerarchico. Ebbene, nella legge 1034, con una certa stranezza, questa regola è stata messa, o è stata fatta capire, nell'articolo 20, che però contemplava solo gli atti emessi da organi periferici dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale.

L'articolo 20 della legge 1034, appunto, prevedeva che se contro questi atti fosse stato proposto un ricorso gerarchico, il ricorso del Tribunale amministrativo regionale sarebbe stato proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico oppure contro il provvedimento originario se il ricorso gerarchico non fosse stato deciso entro 90 giorni. Da qui si è posto il problema, e vi ripeto vado sul filo della memoria: Ma perché solo questi atti? Allora si è notato che negli articoli 2 e 3 della legge 1034 (che elencavano gli atti impugnabili davanti al TAR) non si chiedeva più che fossero atti definitivi, quindi tutte le competenze dei TAR non avevano più la clausola che era invece posta nel Testo Unico del Consiglio di Stato, cioè che si trattasse di provvedimento amministrativo definitivo. E questo è un punto sul filo della memoria.

Un altro punto sul filo della memoria, che ho finito di ricostruire ieri anche come memoria mia, è che inizialmente (e cioè all'entrata in funzione dei TAR) le ordinanze cautelari non erano appellabili, non c'era nell'articolo 21 della legge 1034, che era la norma che contemplava l'ordinanza cautelare, la previsione della possibilità di un appello, e non c'era

neanche nell'articolo 28, che era quello che prevedeva l'appello al Consiglio di Stato contro le sentenze dei TAR.

L'appellabilità delle ordinanze cautelari è comparsa solo con la decisione (all'epoca le pronunce del Consiglio di Stato si chiamavano così) dell'Adunanza Plenaria numero 1 del 1978 (in una causa in cui il patrocinatore del Banco di Roma ricorrente non era l'ultimo arrivato, perché era il Prof. Aldo Sandulli). In quell'occasione l'Adunanza Plenaria era arrivata a riconoscere l'appellabilità delle ordinanze cautelari in via interpretativa, secondo me non troppo ammissibile perché la procedura corretta sarebbe stata sollevare la questione di legittimità costituzionale. Ma comunque è stata quella decisione dell'Adunanza Plenaria ad ammettere l'appellabilità delle ordinanze cautelari, che poi è stato legificata con la legge 205 del 2000.

Non vi voglio invece annoiare, anche perché anch'io non me lo ricordo bene, con quel ginepraio creato dagli articoli 38 e 42 con lo scaglionamento delle entrate in vigore della giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale nelle varie materie, perché alcune erano rimandate di tre mesi, altre rimanevano a chi già aveva la competenza fino a tre mesi dopo l'entrata in funzione dei TAR (che era stata stabilita al primo gennaio 1974 con l'apposito decreto previsto dall'articolo 43 delle legge 1034). Quindi con questi particolari non vi voglio annoiare, perché era un ginepraio che tutti quanti abbiamo superato, e io stesso non me lo ricordo bene, avrei dovuto studiare un mese per ricostruire che cosa incredibile avevano costruito per scaglionare l'entrata in vigore della giurisdizione dei TAR.

Vi voglio invece aggiungere qualche curiosità dell'epoca che dovrebbe colpevolizzare i magistrati che erano molto ristretti nella condanna delle spese di giudizio.

La prima curiosità dell'epoca era la carta bollata. Forse non se lo ricorda nessuno, ma fino al 1982, quando c'era stata una provvidenziale modifica della legge sull'imposta di bollo, gli atti giudiziari dovevano essere scritti tassativamente su carta bollata. Cioè non era possibile scriverli su carta normale e poi appiccicare le marche da bollo. Questo ovviamente creava una fatica immane, perché le macchine da scrivere allora avevano i famosi martelletti che imprimevano sulla carta ciascun carattere, e si riuscivano a ricavare su carta bollata non più di tre copie. Siccome dovevano essere nativamente su carta bollata

anche le copie da notificare, spesso le volonterose segretarie dovevano dattiloscrivere più volte l'atto facendo attenzione che fosse sempre identico, quindi questa era una disgrazia immane.

Un'altra cosa particolare dei primi anni è che la magistratura amministrativa aveva difeso fino alla morte (e la morte sarebbe poi stata la legge del 1979 che aveva modificato l'articolo della legge sull'Avvocatura dello Stato), dicevo, aveva difeso fino alla morte la necessità che il ricorso fosse notificato non al Ministro presso l'Avvocatura dello Stato ma direttamente all'organo che aveva emanato il provvedimento impugnato, per cui, per esempio, ho qui un mio ricorso del 1974, che era stato notificato alla Sopraintendenza dei Monumenti e Gallerie di Cagliari nella sua sede in via Caprera e al Ministero della Pubblica Istruzione (perché il Ministro aveva emesso un'ordinanza di demolizione in materia di vincolo paesaggistico) addirittura per posta alla sede di Roma. Solo nel 1979 nella legge 103 di quell'anno, era stato scritto espressamente che l'articolo che imponeva la notifica presso l'Avvocatura dello Stato era applicabile anche ai giudizi al Consiglio del Stato e ai Tribunali Amministrativi Regionali.

Questo è per quanto riguarda le curiosità dell'epoca e le fatiche dell'epoca. Era particolarmente rilevante, a mio parere, l'utilizzazione della carta bollata che era veramente un massacro e che era il miglior sistema per non far dilungare gli avvocati perché, pensate, anche le memorie dovevano essere scritte su carta bollata nativamente e lì però c'era una differenza perché lo Stato non si fidava: le copie di scambio cioè quelle da consegnare alle controparti, non dovevano essere su carta bollata perché evidentemente qualche solerte funzionario o dirigente del ministero delle finanze aveva pensato "ma se noi stabiliamo che le copie devono essere su carta bollata, nessuno userà la carta bollata perché sono le copie per le controparti le quali le tengono per sé". Quindi le copie di scambio per i colleghi andavano invece tassate apponendo le cosiddette marche di scambio sull'originale dell'atto che si depositava in Segreteria.

Pur rispettando la promessa di essere breve, ora voglio però dissentire dal Presidente Scano sull'imparzialità dei magistrati amministrativi di allora, perché francamente, almeno al TAR Sardegna, io non ho mai avvertito, soprattutto nei primi anni in cui molti magistrati provenivano dall'amministrazione, alcuna impressione di mancanza di imparzialità.

Al riguardo, voglio citare solo pochissimi esempi. In primo luogo questo ricorso che ho citato del Comune di Serdiana, che in quel momento incideva su rilevantissimi interessi dello Stato perché andava a impingere sulla allora dibattuta questione di quando entrasse in vigore il vincolo paesaggistico sulle bellezze d'insieme, perché la Quarta Sezione diceva che entrava in vigore alla pubblicazione degli elenchi delle località proposti dalla Commissione Provinciale, soluzione che non ho mai condiviso perché non può entrare in vigore qualcosa all'inizio del procedimento. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana diceva no, entra in vigore quando è finito il procedimento anche perché non è vero che facendo entrare in vigore alla fine sono possibili speculazioni selvagge perché esistevano già nella legge 1497 del 1939 i provvedimenti cautelari. Allora, questo ricorso il TAR Sardegna l'aveva deciso con la sentenza 171 del 1975 (quando l'Adunanza Plenaria non si era ancora pronunciata) adottando una soluzione originale, che poi è stata citata sul Repertorio della giurisprudenza sull'urbanistica, e cioè ritenendo che il vincolo sulle bellezze di insieme, cioè sul paesaggio, entrasse in vigore col decreto del Ministro che lo approva dopo le osservazioni, che era una posizione più garantista rispetto agli interessi dello Stato e del cittadino nel senso che il cittadino era vincolato solo dopo la pubblicazione del decreto del Ministro nella Gazzetta Ufficiale. In quel caso purtroppo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale c'era stata e il TAR Sardegna poi aveva accolto il mio ricorso su un altro problema che era specifico di quella causa. L'Adunanza Plenaria si pronunciò infine con la decisione numero 3 del 1976 aderendo alla soluzione (che secondo me non soddisfacente) che aveva dato la Quarta Sezione e cioè che il vincolo entra in vigore quando la Commissione Provinciale pubblica quella che in realtà è la proposta. Questo per dire che il TAR Sardegna non aveva certo seguito la tesi più confacente all'interesse dell'amministrazione.

Un altro caso ancora di più grande rilievo era stato quello della Commissione Consultiva Regionale perché esprimeva parere sugli strumenti urbanistici e per quanto ci interessa sul piano di zona di edilizia economica popolare in un periodo in cui ce n'era una vera ondata, dato la sezione del provveditorato alle opere pubbliche era stata soppressa e trasferita alla Regione. La Regione Sardegna aveva attribuito questa competenza a una istituita ex novo Commissione Consultiva Regionale che però era stata istituita con un atto amministrativo

e cioè con un decreto del Presidente della Giunta Regionale numero 118 del 1977. Siccome il compito degli avvocati del libero Foro era quello di difendere i privati colpiti da questa valanga di piani espropriativi, avevamo impugnato numerosi Piani di Zona a questo proposito[2].

Allora, in quei ricorsi si deduceva tra l'altro che l'articolo 42 dello Statuto Speciale della Sardegna (che faceva parte del Titolo Quarto intitolato "Organi della Regione" che era pacifico prevedeva un *numerus clausus*) stabilisce che il Consiglio regionale ha facoltà di istituire organi di consulenza tecnica, quindi, si era sostenuto, il Presidente della Giunta non poteva istituire questa Commissione perché deve essere istituita dal Consiglio Regionale quindi con una legge. Da questa tesi poi era derivata una strage di Piani di Zona almeno tutti quelli passati presso lo studio di cui io facevo parte. Poi la Regione era dovuta intervenire approvando l'articolo 21 della legge regionale 17 del 1981 per istituire la Commissione Urbanistica Regionale.

Questo è un esempio che dimostra che proprio non risulta che in queste cose di grandissima importanza il TAR Sardegna mancasse di imparzialità.

E arriviamo all'ultimo esempio, che è il più importante di tutti: il famoso Master Plan della Costa Smeralda, estensore Manfredo Atzeni, se non ricordo male. Era una vertenza considerata di interesse regionale. A mio parere di cittadino la Regione avrebbe fatto anche bene a consentire quasi tutto (non tutto) però l'avrebbe dovuto fare con una legge, invece l'avevano fatto in sede di approvazione del Programma di Fabbricazione di Arzachena introducendovi una marea di modifiche d'ufficio assolutamente allucinanti .Vi faccio un solo esempio: siccome questo piano era pieno di "zone C speciali" che in realtà servivano a fare le ville sul mare perché le zone C erano escluse dal divieto di edificazione nei 150 metri dal mare, allora la Regione aveva con una modifica d'ufficio vietato di localizzare piani di edilizia popolare nelle zone C che è la loro localizzazione preferenziale. Quindi dico: va bene, dovete fare un trattamento speciale perché è una cosa di interesse regionale, ma dovete rispettare il principio della legalità e infatti il TAR Sardegna che era molto più imparziale di quello che sembra aveva frantumato questo decreto regionale che entrava a

[2] L'Avv Salone osserva che all'epoca l'Avv. Piras in quest'aula aveva dichiarato di difendere una famiglia di Nuoro che era la seconda famiglia più espropriata al mondo dopo la famiglia Romanov.

gamba tese anzi con tutte e due le gambe tese sull'autonomia comunale del Comune di Arzachena, il quale, come io poi avevo fatto notare nel giudizio d'appello al Consiglio di Stato, in realtà aveva concesso moltissimo e aveva fatto concessioni che nessun altro comune aveva fatto agli imprenditori privati.

Grazie ho finito, ci tenevo soprattutto sul filo della memoria a difendere l'impressione che ho avuto sempre io di massima imparzialità anche e soprattutto di quei magistrati di cui ricordo il nome che provenivano dall'amministrazione, evidentemente arrivando non su questa scrivania (perché allora l'aula d'udienza era al secondo piano) ma arrivando a sedersi qui come magistrati si erano spogliati dal loro abito di amministratori.

7. INTERVENTO DELLA DOTT.SSA MARIA GIULIANA FERRARA, DIRETTRICE DELLA SEGRETERIA DELLA I SEZIONE DEL TAR SARDEGNA

Celebriamo oggi, sia pure con un incontro colloquiale e appunto sul filo della memoria, ben mezzo secolo dalla concreta entrata in funzione del Tar Sardegna, avvenuta il 1 gennaio 1974: dalla legge istitutiva del dicembre del 1971, sono infatti poi passati due anni pieni e i Tribunali Amministrativi (compreso ovviamente il Tar Sardegna) si sono quindi insediati con decorrenza appunto 1 gennaio 1974.

E la prima udienza pubblica del TAR si è celebrata il 23 aprile del 1974.

Un lasso di tempo all'apparenza lungo, che è servito in realtà per organizzare la macchina amministrativa che, come è ovvio, fa da substrato all'organo giurisdizionale: a cominciare dall'individuazione dei locali che avrebbero costituito la sede del nuovo giudice e dal reperimento del personale di magistratura e di segreteria.

La sede del TAR è stata individuata nella centrale Via Sassari, di fronte a una delle più belle piazze di Cagliari, quella del Carmine, nel palazzo ex sede del Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Sardegna, di proprietà del Demanio Statale, che nel febbraio del 1956 aveva consegnato il palazzo alla Rappresentanza del Governo presso la Regione Sardegna; che a sua volta, il 6 novembre 1973, consegnava a Mario Eboli, Primo Presidente del Tar Sardegna, i locali del II piano dell'edificio.

L'anno successivo, venivano consegnati al TAR anche i locali del terzo piano, locali in cui venivano individuati lo studio del Presidente prima e degli altri magistrati poi.

La Rappresentanza del Governo ha svolto nei primi anni di vita del TAR un ruolo importantissimo: oltre ad "ospitare" il nuovo organo giudiziario, le prime funzioni di Segretario Generale del TAR Sardegna (anche se per pochissimo tempo) sono state svolte da Pietro Giagu, allora vice-prefetto e appunto Rappresentante del Governo, e in seguito magistrato del TAR.

Ma soprattutto la presenza della Rappresentanza del Governo è stata rilevantissima fino al 1982 sotto l'aspetto economico/finanziario: tutte le spese di funzionamento del TAR Sardegna dal 1974 e appunto fino al 1982 sono state infatti gestite direttamente dalla

Rappresentanza del Governo, grazie ad una apertura di credito a favore della stessa sul capitolo 3731 intitolato proprio "Spese funzionamento TAR Sardegna": di fatto, il Presidente del TAR indicava di volta in volta alla Rappresentanza del Governo il fabbisogno; la Rappresentanza provvedeva quindi ad effettuare gli ordini e a pagare poi le relative fatture. Solo con la fondamentale legge n. 186 del 1982 sull'Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria e ausiliario del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi Regionali, il TAR Sardegna ha iniziato a gestire i fondi accreditati sempre sul citato capitolo 3731 "Spese funzionamento TAR Sardegna", ma da quel momento direttamente a favore del TAR Sardegna : in virtù appunto dell'articolo 53 della legge 186/82 che attribuiva ai Presidenti dei Tribunali Amministrativi regionali la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali, con potere quindi di emanazione e firma degli impegni, degli ordini di spesa e dei mandati di pagamento, riguardanti proprio il funzionamento dell'organo. E ciò, fino alla attribuzione di tali poteri al Segretario generale del TAR, quale Dirigente responsabile, in applicazione, anche nell'ambito della giustizia amministrativa, del principio della distinzione tra la responsabilità di indirizzo e controllo degli organi di vertice dalla responsabilità gestionale della dirigenza, residuando in capo ai Presidenti (oltre ovviamente alle prerogative quale organo di vertice giurisdizionale) solo compiti di indirizzo e di verifica dell'attività degli uffici amministrativi di rispettiva competenza. Deve essere al riguardo richiamata la legge n. 205 del 2000, fondamentale sotto tanti aspetti per il processo amministrativo, che oltre ad aver applicato anche alla giustizia amministrativa appunto il citato principio della separazione dei poteri, ha previsto l'autonomia finanziaria del Consiglio di Stato: si tratta di una previsione rilevantissima, perché è grazie alla autonomia finanziaria che la giustizia amministrativa ha potuto provvedere e provvede autonomamente alla gestione delle risorse necessarie ai propri fini istituzionali, e - solo per citare uno degli effetti più rilevanti e che si ricollega all'incontro di oggi - ha potuto dare vita, nei termini che tutti conosciamo, ad un processo telematico che ha richiesto appunto ingenti risorse finanziarie, e che ha ottenuto il Premio Agenda Digitale 2017.

Sul versante del personale di magistratura, è del 19 dicembre 1973 il DPR con cui vennero assegnati al TAR Sardegna il primo Presidente, Mario Eboli, e i magistrati Alberto Manlio

Sassu, Sergio Sassu, Enrico Parodi e Tomaso Pala. A febbraio 1974 vennero poi assegnati appunto il consigliere Pietro Giagu e a luglio il Referendario Vincenzo Sammarco. A loro è spettato il compito di emettere le prime "decisioni" (con la dizione del Regolamento di procedura del 1907) sui ricorsi depositati al TAR.

È poi del giugno 1976 l'assegnazione dei Referendari Paolo Turco e Mario Solinas e degli anni 1981 e 1982 sono infine le nomine dei magistrati Luigi Antonio Esposito e Sandro Aureli.

Alle nomine dei primi magistrati, si affiancarono i comandi di personale da parte di Enti Locali (in prevalenza Comuni): comandi effettuati a seguito delle richieste arrivate informalmente, e verosimilmente per passa parola: bisognerà, infatti, arrivare agli anni 80 perché la Giustizia amministrativa inizi a reperire il proprio personale con concorsi; ed addirittura al 1988 per il primo concorso per funzionari TAR bandito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le segreterie rivestono ed hanno sempre rivestito un ruolo centrale nella organizzazione dell'Ufficio giudiziario e l'occasione è quindi adatta per una riflessione su come sia cambiata l'attività che si svolge oggi rispetto al passato.

Abbiamo assistito negli ultimi 30 anni ad una sorta di rivoluzione copernicana: il passaggio dal processo amministrativo cartaceo al processo amministrativo telematico. Quest'ultimo richiede a tutti i soggetti coinvolti una partecipazione non paragonabile agli schemi del primo: i ruoli processuali sono ovviamente, e non possono che essere, gli stessi, ma è completamente diverso il modo in cui tali ruoli si estrinsecano, siano quelli dei magistrati, o degli avvocati, degli ausiliari del giudice e appunto delle segreterie: in sintesi, il processo telematico non ha introdotto un nuovo modello processuale, <u>bensì una nuova forma di comunicazione tra i soggetti del processo</u>.

L'avvocato era un tempo un soggetto per così dire passivo, nel senso che, depositato il suo ricorso, doveva affidarsi all'attività della segreteria che formava il fascicolo e annotava sui vari registri gli elementi identificativi. Oggi, invece, è l'avvocato che introduce il ricorso, lo trasmette telematicamente, genera con tale operazione il numero di ruolo generale ed inserisce una serie d'informazioni in passato sottratte alla sua disponibilità: per arrivare addirittura, con la recentissima riforma Cartabia, alla eliminazione della intermediazione

della segreteria nel rilascio della formula esecutiva, un tempo esclusivo appannaggio appunto delle cancellerie.

Ma anche rispetto ai magistrati è cambiato il ruolo della segreteria: i magistrati oggi accedono autonomamente ai fascicoli di causa, e possono farlo in qualsiasi momento senza l'ausilio del personale amministrativo.

Ed allora il breve excursus che segue, evidenzierà appunto l'evoluzione del processo amministrativo dal punto di vista della attività di segreteria, supporto fondamentale all'attività giurisdizionale stricto sensu.

Come si è detto i primi addetti alla segreteria del TAR Sardegna furono comandati dagli Enti Locali: dato di non poco conto, perché si trattava evidentemente di lavoratori privi di alcuna conoscenza del settore specifico della giustizia, e ovviamente ancor meno della giustizia amministrativa, in verità del tutto peculiare rispetto a quella ordinaria.

Mi sembra doveroso ricordarli, perché sono loro che hanno dato l'impronta al nascente organo giudiziario, adattandosi ad un contesto lavorativo appunto completamente diverso da quello di provenienza: il dottor Giuseppe Pace, che avrebbe assunto le funzioni di Segretario Generale, i comandati, poi assorbiti nei ruoli del personale della Giustizia amministrativa: Giampaolo Tuveri, Vittorio Enis, Luigi Argiolas, tra i primissimi del 1973; cui si sarebbero aggiunti nel 1974 i signori Bruno De Matti, Anna Maria Salis, Quintino Montisci; nel 1975 Italo Pusceddu e negli anni 1977/78 Maria Rosaria Vallascas e Giampaolo Casula. Tutti nomi molto familiari agli avvocati che frequentano il TAR appunto dagli anni 70/80.

E uno degli aspetti che vorrei subito evidenziare, è come il rapporto utenza/segreteria si sia modificato in questi 50 anni, passando da un rapporto immediato e diretto, nel senso più puro e asettico del termine, collaborativo e di reciproco scambio di informazioni/nozioni/prassi, ad un rapporto sempre più evanescente appunto per l'avvento della informatizzazione delle procedure.

Come è a tutti noto, l'istituzione dei TAR, prevista dalla Costituzione dall'articolo 125, è poi di fatto concretamente avvenuta con la legge del 1971, a seguito del venir meno della giurisdizione delle Giunte provinciali amministrative, dichiarate incostituzionali nel 1967 e soppresse nel 1971.

Al momento della loro entrata in funzione, i TAR hanno quindi dovuto farsi carico, oltre che dei nuovi ricorsi depositati direttamente presso il nuovo organo dal 1 gennaio 1974, e registrati con un numero progressivo:

- dei ricorsi intestati a quest'ultimo, ma depositati presso le cancellerie del Tribunale ordinario nel biennio intercorrente tra la legge istitutiva e l'insediamento (iscritti nel registro ricorsi con numero progressivo, preceduto da uno 0);
- dei ricorsi ancora pendenti provenienti dalle Giunte Provinciali Amministrative soppresse (iscritti nel registro ricorsi con numero progressivo, preceduto da due zeri);
- dei ricorsi depositati presso il Consiglio di Stato (rimasto giudice amministrativo di I e II grado), dalla dichiarazione di incostituzionalità delle G.P.A. al 1 gennaio 1974, data di entrata in funzione dei TAR, e dal Consiglio di Stato trasmessi al TAR competente (iscritti nel registro ricorsi con numero progressivo, preceduto da tre zeri).

La prima attività della segreteria giurisdizionale è appunto consistita, nella registrazione dei 4 tipi di ricorso e negli incombenti relativi. Mi piace segnalare una curiosità: il primo ricorso vero del TAR Sardegna, nel senso di ricorso depositato direttamente al nuovo organo, appunto il n. 1 del 1974, ha come difensore del ricorrente l'avvocato Francesco Aru, padre del consigliere Tito Aru, evidentemente un predestinato, che ha conseguito la nomina a Presidente di sezione proprio ai 50 anni dall'insediamento dei TAR!

Ma, in particolare è interessante ricordare come, per gli ultimi tre tipi di ricorso, fosse prevista nella legge 1034 del 1971 una norma transitoria (articolo 42), ai sensi della quale:

"*articolo 42. Tutti i ricorsi pendenti presso qualsiasi autorità giurisdizionale alla data di entrata in vigore della presente legge sono trasmessi d'ufficio alla segreteria del tribunale amministrativo regionale del capoluogo di regione entro 60 giorni dalla data di insediamento del tribunale. I ricorsi proposti dopo l'entrata in vigore della presente legge e prima dell'entrata in funzione dei tribunali amministrativi regionali, saranno, nei termini previsti, depositati nel capoluogo di regione presso la cancelleria del tribunale la quale sarà tenuta a riceverli e a trasmetterli alla segreteria del tribunale amministrativo regionale non appena questa entrerà in funzione. Gli ulteriori termini cominceranno a decorrere dalla data di entrata in funzione dei tribunali amministrativi regionali. Le segreterie dei tribunali amministrativi regionali danno notizia della ricezione degli atti alle parti costituite. Le parti che vi abbiano interesse dovranno, entro il*

termine perentorio di 60 giorni dalla ricezione dell'avviso della segreteria, richiedere al presidente del tribunale amministrativo regionale che venga fissata l'udienza di trattazione."

Non ci sono purtroppo agli atti del TAR direttive o circolari pervenute alla segreteria dal Consiglio di Stato sulle modalità di registrazione dei ricorsi a seconda della provenienza degli stessi, nel primo registro generale ricorsi c'è una laconica legenda appunto sui numeri progressivi preceduti o meno da zeri, ma è verosimile che direttive/circolari ci siano state sia al fine di uniformare l'attività delle segreterie di tutti i TAR, sia perché il Consiglio di Stato, con attività quasi secolare, vantava ovviamente una esperienza unica in materia.

Al di là comunque della registrazione dei ricorsi e degli avvisi legati alla "riassunzione" dei ricorsi provenienti dalle altre autorità (e tra le prime decisioni del TAR Sardegna, ci sono tante pronunce di "decadenza" per omesso deposito della domanda di fissazione per così dire di riassunzione), è interessante richiamare il sistema ideato per la ricerca dei ricorsi, delle sentenze e quindi anche dei precedenti e delle connessioni, in un'epoca in cui era ovviamente totalmente assente l'informatizzazione e una banca dati: per dare una idea, il C.E.D. della Cassazione, noto e utilizzato da tutti i giuristi, muove i primi passi nel 1973.

Ebbene, in tutti i TAR era stato istituito un sistema di "rubriche", che di fatto riproduceva il metodo posto alla base di tutte le banche dati: la classificazione e sistematizzazione di tutte le informazioni da gestire e archiviare.

Per fare un esempio concreto e rendere l'idea per chi non ha conosciuto tale sistema: ogni volta che veniva depositato un ricorso, oltre alla registrazione dello stesso nel registro generale ricorsi con il numero progressivo dell'anno di riferimento, in una rubrica denominata appunto rubrica ricorsi venivano annotati in ordine alfabetico sia la parte ricorrente che l'amministrazione intimata e a fianco di ognuna il numero di ricorso corrispondente: di modo che per chiunque volesse avere notizia di un ricorso senza sapere il numero, ma avendo come punto di riferimento solo le parti, o solo le parti e l'anno, attraverso il sistema delle rubriche veniva individuato il numero del ricorso e si andava quindi al corrispondente registro generale ricorsi nel quale venivano annotate in tempo reale tutte le vicende giudiziarie dei ricorsi stessi. Le rubriche venivano anche compilate per tutti i provvedimenti pubblicati dal Tribunale.

Gli stessi avvocati per anni, e appunto fino all'avvento del sistema informativo della giustizia amministrativa, hanno consultato le rubriche per individuare il numero del ricorso di interesse, nel quale, ad esempio, dovevano costituirsi per una delle parti.
Ovviamente perché il metodo funzionasse era fondamentale l'aggiornamento costante ed in tempo reale delle rubriche in questione: perciò alcuni dipendenti erano addetti specificamente a questa attività; e si badi, ancora oggi, sebbene sempre più raramente, con riferimento appunto ai ricorsi datati e non inseriti nel sistema informativo della giustizia amministrativa, per i quali capita che soggetti interessati chiedano notizie e non dispongano del numero del ricorso, ma solo dei dati delle parti e approssimativamente dell'anno, attraverso il sistema delle rubriche – che sono ovviamente conservate – si riesce a risalire al ricorso in questione.
Il cartaceo, quindi, rilevante ed essenziale sotto tutti i punti di vista: per tutti i registri che erano appunto esclusivamente cartacei, dal registro generale ricorsi ai registrati dei provvedimenti, al registro delle domande di fissazione d'udienza al registro degli atti; per tutti gli avvisi che la segreteria era tenuta a predisporre e a comunicare/notificare alle parti.
E la Segreteria aveva un ruolo fondamentale nell'attività di registrazione, si è detto prima del ruolo originariamente "passivo" dell'avvocato: la registrazione del ricorso e delle domande di fissazione d'udienza, intanto, come a tutti noto, era fondamentale per evitare le connesse decadenze: può sembrare una affermazione ovvia, ma è capitato in un caso che ricordo, che sia stata dichiarata la perenzione del ricorso per omessa presentazione della domanda di fissazione d'udienza, con contestazione da parte del difensore, che sosteneva di avere depositato la domanda di fissazione ma che la stessa non era stata registrata dalla segreteria.
Ma anche con riferimento ai provvedimenti, la c.d. "pubblicazione" degli stessi era, come lo è peraltro ancora adesso, di competenza esclusiva della segreteria, che la effettuava con la trascrizione del provvedimento e dell'esito nell'apposito registro, l'attribuzione di un numero progressivo per anno e l'apposizione dello stesso nel provvedimento con la sottoscrizione e la data del deposito.
Si pensi poi alla redazione dei provvedimenti: anni luce rispetto al sistema attuale. I magistrati redigevano le cosiddette minute, poi dattiloscritte dal personale con le vecchie

macchine da scrivere e la carta carbone: provvedimenti ovviamente non memorizzati, per cui in caso di errori o di salti addirittura di frasi nella copiatura, bisognava ricominciare da capo. Solo alla fine degli anni ottanta vennero fornite le prime videoscritture, grazie alle quali era possibile memorizzare i provvedimenti dattiloscritti, che potevano quindi essere solamente "integrati" in caso di errori.

La complessa attività della segreteria era quindi incentrata nella registrazione di tutti gli atti e provvedimenti, nella trascrizione delle sentenze, nella predisposizione di tutti gli avvisi di cancelleria (fissazioni udienze e camere di consiglio, depositi provvedimenti etc), e nell'attività di notifica degli stessi: si ricordi che erano assenti fax, mail e quant'altro, ma soprattutto, dal punto di vista normativo, nessuna previsione vi era sulla possibilità e sulla validità di tali mezzi. Il famoso signor Gino Argiolas "inseguiva", si passi la battuta, gli avvocati al Palazzo di Giustizia per la "notifica" appunto dei vari avvisi della segreteria.

Anche in questo caso era stato però predisposto un sistema alternativo ed efficiente, quello delle cartelle: gli avvocati venivano invitati a firmare una autorizzazione alla segreteria per la predisposizione appunto di una cartella individuale, nella quale venivano poi inseriti tutti gli avvisi di quel difensore e, ai fini della notifica, valeva la data in cui la stessa segreteria (con apposito timbro) attestava l'inserimento dell'avviso nella cartella. Era ovviamente onere del difensore passare periodicamente a controllare la propria cartella, per evitare di perdere termini a difesa. Il sistema ha funzionato per anni perfettamente: ricordo, in particolare, che l'impiegato dell'Avvocatura dello Stato (com'è facilmente immaginabile, destinataria di tantissimi avvisi), veniva ogni giorno all'apertura degli uffici al pubblico proprio per controllare la propria cartella.

E c'era poi la predisposizione delle camere di consiglio/udienze e l'assistenza alle stesse: anche in questo caso l'attività della segreteria era prevalentemente concentrata nella predisposizione dei fascicoli cartacei per i componenti i Collegi giudicanti. Abbiamo tutti il ricordo dei carrelli pieni delle copie a disposizione dei magistrati per la discussione delle cause, e, da parte loro, i difensori ricorderanno sicuramente la quantità di copie che erano invitati a depositare: non meno di 5 per ogni atto.

È di facile comprensione come, aumentando a dismisura nel corso degli anni il numero dei ricorsi depositati (per dare qualche indicazione, dai 514 del 1974, ai quasi duemila del

1989 per arrivare ai 3552 – punta massima - nel 1996), il livello di circolazione della carta sia aumentato a dismisura.

Conseguentemente si è man mano reso necessario uno spazio sempre maggiore per la archiviazione dei fascicoli: per fortuna agli inizi degli anni 1990, il TAR Sardegna, oltre ad essere destinataria del provvedimento ufficiale di assegnazione dei locali già occupati dal 1974, ha visto assegnati ulteriori locali e precisamente quelli del piano terra dell'edificio. Tale assegnazione ha consentito la realizzazione di un'aula delle udienze adeguata e soprattutto lontana dagli uffici della segreteria: fino al 1992, infatti, veniva utilizzata come aula delle udienze una stanza del II piano, la n. 13, quella nella quale il Provveditore delle Opere Pubbliche alla fine degli anni venti aveva fatto realizzare i dipinti di Figari. Aula angusta, al punto che già nel 1975 – quindi ad un solo anno dall'insediamento del TAR - il Presidente Eboli chiedeva al Comune di Cagliari di provvedere alla espropriazione di aree del vicolo laterale al TAR, per la realizzazione di parcheggi adeguati e di una adeguata aula udienze. Aula angusta ma, soprattutto, collocata all'interno della segreteria, con gli evidenti disagi provocati all'attività ordinaria della stessa durante le udienze, data la compresenza di un elevato numero di avvocati; che, per giunta, profittavano delle udienze per fare i depositi.

La realizzazione della nuova aula udienze al piano terra, oltre a consentire uno svolgimento più tranquillo e consono delle udienze, ha permesso la realizzazione di capienti armadi al II piano dell'edificio appunto per l'archiviazione dei fascicoli cartacei dei ricorsi pendenti, destinandosi invece una parte del sottopiano alla archiviazione dei fascicoli definiti.

Negli anni, come si è detto, all'aumento esponenziale dei ricorsi ha corrisposto un notevole aumento dell'attività della segreteria: più ricorsi ha infatti significato più adempimenti manuali (iscrizioni e registrazioni); più avvisi di vari tipi: e si noti che tutti gli avvisi fino all'avvento del Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, venivano compilati a mano; più provvedimenti da trascrivere e pubblicare e conseguenti incombenze.

L'avvento dell'informatica ha pian piano liberato molte delle energie lavorative a suo tempo occupate dalla gestione della enorme mole di carta che accompagnava, come detto, il processo amministrativo.

Agli inizi degli anni novanta sia le segreterie che i magistrati sono stati dotati di postazioni informatiche, che hanno in parte alleggerito l'attività della segreteria: i magistrati hanno iniziato a redigere personalmente i propri provvedimenti, consegnando alla segreteria i supporti informatici per la stampa, la firma e la pubblicazione.

E sempre agli inizi degli anni '90, precisamente agli anni 92/93, risale l'avvio del primo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (S.I.G.A.), che ha aperto la strada per il passaggio dall'attività manuale alla automazione ed alla creazione di fascicoli processuali digitali: grazie a tale sistema informativo, tutti gli atti depositati dalle parti venivano caricati dalla segreteria nel sistema informativo che provvedeva ad attribuire i numeri di registrazione. Quindi la prima automatizzazione dei processi, rimasta in funzione fino all'anno 2001, ma non ancora accompagnata dalla digitalizzazione dei documenti. Un notevole passo avanti, comunque, perché la registrazione automatica degli atti, sia pure per il tramite degli operatori, garantiva l'attribuzione di un numero di protocollo e della data scevri dagli errori che è possibile e facile compiere manualmente, e impediva modifiche non autorizzate, che poi sono i principi posti alla base della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni: appunto assenza di errori e nessuna manipolazione dei dati. Il Sistema Informativa della Giustizia ha inoltre introdotto la possibilità di stampare, già compilati dal sistema, molti degli avvisi fino a quel momento compilati a mano.

Dal 2002, in produzione su tutte le sedi gradualmente e a regime dal 2009, è entrato in funzione un nuovo applicativo: NSIGA (appunto Nuovo sistema informativo della Giustizia Amministrativa), che prevedeva appunto anche la digitalizzazione dei documenti e la redazione dei provvedimenti attraverso la cosiddetta SDM, scrivania del magistrato. L'applicazione del nuovo sistema informativo è ben nota agli avvocati, che, oltre al deposito degli originali cartacei, erano invitati a depositare un cd/supporto informatico contenente appunto il corrispondente atto digitale.

È importante a questo punto segnalare anche l'impatto che la legge n. 205/2000 ha avuto sul processo amministrativo.

Tale legge, come è noto, ha introdotto diversi e rilevanti istituti, dei quali, ai fini che qui interessano e per i riflessi sulla attività della segreteria, ritengo estremamente significativo quello delle perenzioni ultradecennali.

In un momento in cui l'arretrato della giustizia amministrativa era cospicuo e con un elevato numero di ricorsi datati ancora da decidere, il legislatore ha ritenuto di introdurre l'istituto delle perenzioni ultradecennali (oggi ultraquinquennali) per la definizione appunto con provvedimento monocratico di ricorsi datati per i quali era presumibile fosse venuto meno l'interesse alla decisione. Tale nuova previsione, peraltro, poneva a carico della segreteria un ulteriore incombente: la notifica alle parti di un preavviso di perenzione in mancanza di deposito di una nuova domanda di fissazione sottoscritta dalle parti nel termine di 6 mesi dalla notifica stessa. Ovviamente nei primi anni di applicazione della nuova norma, il numero di ulteriori avvisi posti a carico della segreteria è stato enorme: ed oltre alla redazione materiale degli avvisi, l'incombente maggiore era rappresentato dalla notifica degli stessi.

In assenza di norme che consentissero l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione/notifica, ci si riferisce all'uso del telefax come già evidenziato, anche in questo caso, per alleggerire appunto l'attività di notifica estremamente onerosa in presenza di un così elevato numero di avvisi, la segreteria aveva ideato – come per le cartelle di cui sopra – la formula delle autorizzazioni alla trasmissione degli avvisi via fax: gli avvocati sottoscrivevano una nota con la quale autorizzavano appunto la segreteria alla notifica via fax degli avvisi al numero da loro indicato. Ci si rende immediatamente conto della celerità della notifica effettuata in tal modo e dell'agevolazione del lavoro rispetto a notifiche individuali a mano, anche se, a turno, ovviamente doveva essere addetto un dipendente a tale attività, comunque onerosa per la quantità di avvisi da trasmettere via fax.

La creazione dei fascicoli processuali digitali attraverso l'evoluzione di SIGA anche per l'adeguamento al codice del processo amministrativo del 2010, l'introduzione della firma digitale dei provvedimenti giurisdizionali a partire dal 2016, il processo amministrativo telematico dal 2017, infine, hanno quindi avuto un effetto dirompente sulla attività della segreteria.

È venuto via via meno il cartaceo, la firma digitale dei provvedimenti e la possibilità per le parti di prelevare dal fascicolo telematico direttamente la copia dei provvedimenti originali – in quanto appunto firmati digitalmente – ha fatto venire meno anche l'attività della

segreteria di rilascio di copie conformi, residuando unicamente, ma appunto fino alla citata riforma Cartabia, l'apposizione della formula esecutiva.

Anche tutte le comunicazioni di segreteria relative ai depositi, alle fissazioni delle udienze pubbliche o camerali, viene oramai effettuata telematicamente: e fa sempre un certo effetto la percezione che, semplicemente premendo un tasto, possano contemporaneamente ed istantaneamente essere notificati centinaia di avvisi predisposti dal sistema in automatico con allegati provvedimenti; laddove 25 anni fa si provvedeva ancora alla compilazione manuale avviso per avviso, ed alla comunicazione/notifica nei modi in cui si è detto: e ciò ovviamente non in pochi minuti, ma in diversi giorni di attività.

Il processo di abbandono della carta in favore del digitale si è oramai definitivamente concluso e il processo telematico costituisce dunque un dato irreversibile per tutti gli operatori del processo amministrativo, che ha superato brillantemente – proprio grazie ad esso - anche il difficilissimo periodo della pandemia.

L'eliminazione del fascicolo cartaceo ha consentito un notevole risparmio di tempi e di costi, con la riduzione/eliminazione degli archivi, un più efficiente impiego del personale amministrativo ed un miglioramento della qualità del lavoro dei magistrati e degli avvocati.

Certamente la dematerializzazione ha comportato la necessità per tutti gli operatori del diritto di adeguare la propria organizzazione e di adottare nuovi metodi di lavoro a partire dallo "stile" degli atti. Non è un caso che l'entrata in vigore del PAT abbia coinciso con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, contenente le nuove regole di redazione degli atti nel processo amministrativo, in attuazione dei principi di sinteticità e chiarezza stabiliti dall'articolo 3 del Codice del Processo amministrativo.

Nell'ambito di questo cambiamento radicale, è del tutto ovvio che siano appunto completamente cambiati i compiti della segreteria, chiamata adesso a gestire le informazioni, perché pervengano correttamente al giudice ed alle altre parti nel rispetto della dialettica processuale e del contraddittorio.

Se prima dell'era telematica la segreteria aveva un ruolo attivo, di controllo degli atti cartacei depositati, di inserimento dei dati nei vari registri, di predisposizione dei ruoli d'udienza, di predisposizione e notifica degli avvisi, di sottoposizione ai magistrati delle varie informazioni preordinate all'istruttoria ed alla decisione dei ricorsi, oggi si assiste ad

una sorta di autogestione da parte dei vari protagonisti del processo; anche se è di tutta evidenza che certe attività continuano a rimanere di esclusivo appannaggio della segreteria: un esempio per tutti, la preparazione e gestione delle udienze in presenza o da remoto, oltre che ovviamente la pubblicazione dei provvedimenti.

L'avvocato, oltre a generare il fascicolo, definisce l'oggetto esteso del ricorso, individua il rito, può conoscere tutti gli atti depositati nel fascicolo telematico dalle altre parti senza l'intermediazione della segreteria. I magistrati, a loro volta, accedono autonomamente alle informazioni necessarie per l'espletamento delle proprie funzioni (un tempo era la Segreteria che, dopo aver provveduto alla registrazione degli atti, consegnava la relativa copia ai magistrati incaricati della decisione).

Nell'odierno scenario, la segreteria è chiamata a verificare innanzitutto la correttezza dei dati inseriti e ad assicurare la circolazione delle informazioni tra le parti del processo: per fare l'esempio più immediato e banale, informando celermente il Presidente del deposito di una richiesta di decretazione cautelare. Una attività di controllo e di diversa gestione dei fascicoli e dei flussi informativi che richiede, con tutta evidenza, professionalità diverse rispetto al passato: profili professionali, come quello dei funzionari, sono destinati ad essere maggiormente richiesti, dal momento che il controllo necessita di competenze ed esperienze specifiche; così come i profili tecnici/informatici.

Nel periodo COVID, in particolare, l'adozione di misure straordinarie per la gestione dei processi e delle udienze in modalità virtuale, ha fatto emergere la necessità di provviste di personale altamente qualificato, in grado di gestire l'urgenza e le nuove modalità di lavoro da remoto, assicurando nondimeno l'ordinaria attività istituzionale.

E da questo punto di vista appare certamente coerente la scelta dell'Amministrazione di investire sulle assunzioni di personale in possesso di competenze informatiche e di funzionari amministrativi: con riferimento a quest'ultimo profilo, anche per l'impiego nell'ufficio del processo, istituito, come noto, di supporto ai magistrati per lo smaltimento dell'arretrato, obiettivo PNRR della giustizia amministrativa.

Nella considerazione, altresì, che oramai quasi tutte le attività amministrative della giustizia amministrativa, quindi non solo quelle giurisdizionali, sono completamente digitalizzate o in corso di digitalizzazione: il bilancio; la gestione dei fascicoli personali dei magistrati e

del personale amministrativo, che verranno resi accessibili attraverso una sezione riservata della intranet; tutti gli adempimenti amministrativi direttamente collegati alla gestione dei ricorsi (contributo unificato, rimborsi ed iscrizioni a ruolo); le procedure di gara per l'approvvigionamento dei beni e servizi necessari all'attività istituzionale, infine, che sono gestite interamente in modalità telematica. E tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, in conformità con quanto previsto dal codice dell'amministrazione digitale, con le uniche deroghe espressamente disposte dalla legge.

L'Italia è all'avanguardia su scala mondiale nell'informatizzazione del processo amministrativo con una copertura del 100%: come è stato efficacemente detto, sono oramai cadute tutte le barriere di spazio e di tempo tra le parti del processo, perché basta una semplice connessione ad internet, il possesso di un pc e di una pec. E questo, come già evidenziato, ha consentito di rendere giustizia anche nei difficili momenti del COVID, sia pure con tutte le parti del processo confinate nelle proprie abitazioni.

Ma anche i cittadini che agiscono senza l'ausilio di un avvocato, per i ricorsi per i quali ciò è consentito, hanno a disposizione uno sportello per accedere al processo telematico e possono così esercitare senza problemi il diritto loro riconosciuto dall'articolo 24 della Costituzione.

Informatizzazione allo stato solo delle procedure, e sarà il tema della seconda sessione capire se questo sia un limite invalicabile o se, nel nostro ordinamento costituzionale, si possa ipotizzare una evoluzione nel senso di adozione di provvedimenti giurisdizionali automatizzati, come sembra avvenire in altri paesi. Se la tecnologia continuerà a rimanere solo un "mezzo", volto appunto ad eliminare le interruzioni spazio/temporali attraverso un flusso continuo di informazioni alimentato e condiviso dalle parti appunto non necessariamente compresenti; oppure sia destinato a diventare un "fine" attraverso l'uso dell'intelligenza artificiale.

Un ultimo cenno al sito internet della giustizia amministrativa: anche in questo caso la giustizia amministrativa è stata a suo tempo - si parla del 1999, anno appunto di realizzazione del sito web con motore di ricerca sui provvedimenti e informazioni sui ricorsi – assolutamente innovatrice nel fornire un utilissimo e funzionale sito internet

gratuito e ad accesso libero, una preziosa banca dati in costante aggiornamento, che allo stato comprende oltre 3 milioni di provvedimenti, a partire dal 1908, evidentemente provvedimenti del Consiglio di Stato per quanto riguarda quelli precedenti al 1974.

****

Sono d'obbligo alcune considerazioni conclusive.

Dall'idea pionieristica della Bassanini 1 (legge n. 59/97) e del DPR di attuazione n. 123/2001 (Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti), il progetto di un nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, sfruttando una diversa allocazione delle risorse umane e delle competenze professionali, e di utilizzare la tecnologia per favorire l'individuazione e la conoscibilità di interpretazioni e prassi, si è realizzato compiutamente per la giustizia amministrativa, passata dal primo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa al PAT in poco meno di 20 anni.

Con gli evidenti vantaggi apportati a tutti i livelli e per tutti gli operatori del processo amministrativo: si è detto del risparmio dei costi legati alla eliminazione del cartaceo; dell'abbattimento delle barriere spazio/temporali, che consente i depositi per le parti in tempo reale e senza spostamenti; dell'introduzione e del potenziamento del ricorso allo smart working per il personale amministrativo.

Si è altresì già sottolineato come grazie al processo telematico la giustizia amministrativa abbia recuperato in efficienza: se non altro, per effetto dall'introduzione della firma digitale dei provvedimenti giurisdizionali e della conseguente riduzione dei tempi di deposito delle decisioni. Si pensi ai decreti presidenziali cautelari (per limitarsi all'esempio più significativo), che nei casi più urgenti vengono pubblicati nel giro di un paio di ore dal deposito del ricorso.

E come, sempre grazie ad esso e – mi sento in dovere di sottolinearlo – all'abnegazione del personale amministrativo, sia stato possibile che la giustizia amministrativa abbia potuto operare a pieno anche nel difficile periodo della pandemia (anche appunto con l'utilizzo dello smart working), dapprima con i tanti decreti cautelari in sostituzione delle decisioni collegiali, e poi con le udienze da remoto.

C'è stata, e anche di questo si è già detto, la valorizzazione delle figure professionali, soprattutto dei Funzionari e dei profili tecnici, sia pure con i limiti di cui si dirà.

Ma…: c'è ovviamente un ma ed un rovescio della medaglia: enorme è stato il cambiamento nella comunicazione tra le varie parti del processo. Come è stato efficacemente detto e come è già stato evidenziato più sopra, il processo telematico non è stato soltanto uno strumento di riduzione dei costi e di accelerazione, ma ha comportato altresì una mutazione qualitativa della governance del settore e del modus operandi degli organi giudiziari e del rapporto tra l'avvocatura e le parti.

Il rapporto giornaliero e costante in presenza tra il personale di segreteria, i magistrati e gli avvocati, che ha caratterizzato gli anni 1974/2016, si è trasformato in un rapporto quasi esclusivamente a distanza fatta eccezione per le udienze in presenza (ricordo che dal 2020 è venuto meno anche l'obbligo del deposito da parte dei difensori delle copie di cortesia).

Lo scambio reciproco di informazioni e di prassi, e l'arricchimento professionale derivante da tale scambio è gioco forza venuto meno.

Non solo, anche il ruolo del funzionario (sia pure valorizzato rispetto agli altri profili professionali) è quasi oramai del tutto limitato ad un ruolo di controllo peraltro abbastanza residuale, essendo il vero filtro processuale attribuito sostanzialmente a SIGA, con quel passaggio da molti auspicato/temuto dal computer-archivio al computer-funzionario.

Certo restano ferme alcune attività essenziali e riconducibili all'attività "umana" nel senso più ampio, ed intellettiva nello specifico, e non alla mera automazione dei processi: quali le fissazioni dei ricorsi – effettuata dai Presidenti in stretta collaborazione con il personale di segreteria –, lo svolgimento delle udienze e la pubblicazione dei provvedimenti, soprattutto quest'ultima richiedente una lettura attenta degli stessi con individuazione dell'esito da attribuire al ricorso.

Ma non c'è dubbio che – almeno con riferimento appunto alla attività della segreteria – la c.d. "riserva d'umanità", che dovrebbe comunque essere preservata nel passaggio alla intelligenza artificiale, si stia lentamente erodendo, con tutti gli immaginabili riflessi sui rapporti sociali, che pure sono fondamentali nell'ambito lavorativo, soprattutto per il personale appunto amministrativo, che dedica al lavoro circa la metà della propria vita

attiva. E che sembra avviato inesorabilmente ad una attività in "isolamento", a "colloquio" con macchine piuttosto che con persone.

SECONDA SESSIONE: CON LO SGUARDO RIVOLTO AL FUTURO

8. INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ANTONIO PLAINSANT, MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA

Questa sezione del Convegno, non essendoci una parte dedicata alla memoria storica, sarà "più tecnica" di quella precedente.

Io svolgerò una breve introduzione, seguirà l'intervento più specifico del collega Gabriele Serra, poi apriremo ai contributi delle altre figure professionali, fondamentali quando si affronta un argomento delicato come le novità tecnologiche e l'intelligenza artificiale.

Riguardo al presente e al prossimo futuro ho individuato tre aspetti da tempo irrisolti.

Il primo attiene al sindacato del giudice sulla discrezionalità amministrativa, specialmente quella tecnica: è un "sempreverde", ma ancora ci sono settori dell'agire amministrativo nei quali non è chiaro quale sindacato possa essere esercitato, tanto che emerge una giurisprudenza "regionale", nel senso che a seconda del TAR si riscontrano soluzioni significativamente differenti.

Il secondo aspetto esula completamente dall'argomento di oggi e riguarda il riparto di giurisdizione, ove soltanto si consideri che, per non rischiare, gli avvocati sono spesso costretti a proporre ricorso sia al giudice ordinario che al giudice amministrativo sulla stessa vicenda sostanziale.

Il terzo aspetto, che ci avvicina all'argomento di oggi, riguarda l'incidenza del fattore tempo su procedimenti e su processi. Le sopravvenienze, la riedizione del potere dopo una pronuncia di annullamento del primo atto e la necessità di ridurre il tempo delle decisioni, sia amministrative che giurisdizionali, sono tutte cose che conosciamo bene e che incidono fortemente sull'andamento generale del sistema.

Il fatto è che su problemi insoluti così rilevanti si innerva ora in maniera drammatica il futuro "più lontano", che in realtà non è così lontano, con novità rilevanti, a cominciare dal procedimento amministrativo telematico, di cui già esistono esempi concretamente operativi, come il famigerato SIAN che gestisce le procedure di erogazione dei finanziamenti in agricoltura: chi se ne è occupato sa cosa significa, ci sono stati casi in cui gli stessi operatori amministrativi hanno candidamente ammesso di non essere in grado

di capire cosa il SIAN intendesse fare o decidere. E si tenga conto che il SIAN non è affatto un'intelligenza artificiale, ma un semplice database, per quanto complesso, cui fanno capo tutti i procedimenti di finanziamento all'agricoltura del territorio in corso sul territorio nazionale.

Vi è, poi, la dimensione ancora più avveniristica, che riguarda l'algoritmo e l'intelligenza artificiale. Si tratta di sistemi costruiti per gestire autonomamente le decisioni, con vantaggi che dovrebbero andare dalla velocizzazione delle decisioni, all'eliminazione del rischio di conflitto di interessi e della "paura della firma", potendo il funzionario limitarsi a inserire i dati di riferimento per ricavare meccanicamente una decisione mediante algoritmo o addirittura ricevere passivamente la decisione dell'I.A.: nessuno potrà più ipotizzare fenomeni di corruzione o di conflitto di interessi.

Ma le semplificazioni amministrative si traducono spesso in gravi complicazioni in sede giurisdizionale: credo sia evidente a tutti quanto sarà delicato attuare una rivoluzione copernicana di questo livello su un tessuto di base ove neppure è chiaro, come evidenziavo all'inizio, se e quanto possa essere sindacata dal giudice la discrezionalità tecnica ovvero quale sia il giudice competente sulla controversia.

Quanto, nello specifico, all'intelligenza artificiale, evidenzio sinteticamente alcuni aspetti critici individuati dalla prima dottrina formatasi sull'argomento.

Innanzitutto non è chiaro l'ambito di applicazione dell'intelligenza artificiale: solo ai provvedimenti vincolati o anche ai provvedimenti discrezionali? Sul punto si rinvengono essenzialmente due sentenze, citate in un significativo saggio dell'avv. Mauro Barberio pubblicato sul sito della Giustizia Amministrativa: entrambe del 2019, esse giungono a due conclusioni opposte, la prima ritiene che l'I.A. sia utilizzabile solo nei procedimenti vincolati e la seconda, invece, che possa essere utilizzata anche nei procedimenti discrezionali.

A mio avviso l'intelligenza artificiale ha senso solo se applicata ai procedimenti discrezionali, altrimenti non serve a nulla.

E, allora, il problema diventa quello di capire chi controlla l'operato dell'I.A. e quando tale controllo possa avvenire, se a monte ovvero a valle.

La fase fondamentale sembra essere quella preventiva, quando, cioè si predispone il software che farà funzionare l'I.A., mente il controllo successivo sull'operato della stessa appare problematico: chi e come decodificherà, a beneficio del giudice, i processi e le regole decisionali sulla base delle quali l'I.A. ha assunto la decisione?

Prima di passare la parola al collega Gabriele Serra, un'ultima precisazione.

Come già ho accennato, un conto è l'algoritmo, altro conto è l'intelligenza artificiale.

L'algoritmo è un sistema di regole preimpostate all'interno di un software che gestisce in maniera automatizzata la decisione sulla base di parametri prefissati.

L'intelligenza artificiale, invece, è capace di autoformarsi, cioè di migliorare progressivamente i propri canoni decisionali "facendo esperienza".

Credo che nel futuro prossimo assisteremo -quanto meno nel settore giuridico- a un processo di evoluzione dell'algoritmo, più che all'ingresso della vera e propria intelligenza artificiale intesa come meccanismo capace di autolearning.

E, però, teniamo conto che anche un algoritmo complesso pone il problema della sindacabilità da parte del giudice (come deve sindacare, quando deve sindacare), aggravato dal rischio che, nella presupposta fase amministrativa, la paura della firma da parte del funzionario possa tradursi in un frettoloso scaricabarile: non mi discosto dall'algoritmo, che lo controlli il giudice in tribunale.

Detto questo passo la parola al primo dei relatori, che ovviamente tutti conoscete, Gabriele Serra, il quale avrà a disposizione, come tutti, solo 15 minuti, ma tanto sapete quanto è bravo e veloce, sono costretto a dirlo anche se con un certo fastidio.

9. INTERVENTO DEL I REF. GABRIELE SERRA, MAGISTRATO DEL TAR SARDEGNA

Buongiorno a tutti.

Per restare sul tema della sessione di lavoro, "con lo sguardo rivolto al futuro", mi viene da dire che il mio sguardo rivolto al futuro, sostanzialmente, è strabico.

Voglio dire che, da un lato, lo sguardo è veramente rivolto al futuro, cioè a qualcosa che non c'era mai stato: l'utilizzo dei sistemi informatizzati e automatizzati. Dall'altro però, non si può ignorare che i problemi del diritto amministrativo che ci troveremo ad affrontare nel prossimo futuro muovono da alcuni temi che abbiamo sì sviluppato, ma che ancora necessitano di adeguamento alla modernità. Cioè, sostanzialmente, i temi classici del diritto amministrativo si andranno a declinare, in un futuro prossimo, in termini diversi, adeguati a un diritto postmoderno, per citare Grossi.

Ad esempio, per quanto riguarda il tema classico del potere dell'Amministrazione, andrà indagato rispetto al tempo dell'azione amministrativa e al tema connesso dell'esaurimento o meno del potere. Tema che incide in maniera cruciale sulla tutela del cittadino.

E queste tematiche a mio parere sono degne di approfondimento anche in questa sede, perché non credo che il futuro del diritto amministrativo sia solo intelligenza artificiale.

Ora, rispetto all'intelligenza artificiale due, secondo me, sono i profili che dobbiamo mettere a fuoco per approcciarci al problema.

Il primo è un profilo veramente nuovo, ed è relativo all'approccio terminologico, che porta con sé un diverso approccio concettuale. Non dobbiamo fare l'errore di usare come sinonimi termini tecnici che non lo sono.

I termini rilevanti sono, quanto meno, tre: algoritmo, automazione, intelligenza artificiale.

L'algoritmo è un procedimento logico, che potrebbe prescindere dalla macchina, che serve per ottenere determinati risultati, garantendo la costante del risultato e quindi la calcolabilità.

Il passo successivo è automatizzare l'algoritmo, quindi fare in modo di tradurre quel procedimento in forma informatica, di modo tale che lo faccia la macchina. Allora

l'algoritmo automatizzato ci darà sempre comunque un risultato certo: inserendo certi dati ci dà certi risultati.

È l'aspetto più avanguardistico quello che spaventa di più, e cioè l'intelligenza artificiale. In questo caso l'esito non è dato, perché l'algoritmo si autoalimenta, cioè attraverso l'inserimento di informazioni la macchina apprende e genera risultati non prevedibili (GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, 2023).
Questo in estrema sintesi, visti i limiti di tempo.
Una volta che ci siamo approcciati al problema in termini rigorosi dal punto di vista tecnico, possiamo porci i conseguenti problemi giuridici, che, relativamente all'intelligenza artificiale in senso proprio, sono così riassumibili: se la macchina si autoalimenta, se genera, se ragiona come se fosse un uomo, ma un uomo non è, abbiamo un deficit di conoscenza, cioè non sappiamo qual è il procedimento che dalle premesse porta al risultato.
Gli studi dimostrano che a questa domanda non sa probabilmente rispondere neanche chi ha creato l'algoritmo, determinandosi il fenomeno della c.d. *black box*.
Se queste sono le premesse, si comprende la difficoltà di arrivare a un sindacato giurisdizionale.
Approcciando la giurisprudenza, che ha già trattato questi temi, il principale riferimento è dato dalle due sentenze del Consiglio di Stato del 2019 (nn. 2270 e 8472), già citate in premessa dal dott. Plaisant, che hanno ricostruito quantomeno alcuni principi.
In estrema sintesi, i principi enucleati sono quelli della piena conoscibilità del modulo utilizzato e dei criteri applicati e il principio di non discriminazione algoritmica (per il quale è necessario verificare che l'applicazione dell'algoritmo non dia esiti discriminatori). A tale proposito è necessario evidenziare che neanche l'attività di inserimento dei dati è neutra, perché inevitabilmente condiziona l'esito del processo decisionale.
Il principio che suscita maggior interesse – e, infatti, lo ha citato anche il Presidente Buricelli in apertura del suo discorso- è quello che è stato definito il principio "*di non esclusività algoritmica*" o *human in the loop* o, come ha definito – benissimo- l'amico Giovanni Gallone, mutuando un concetto filosofico, "riserva di umanità". Si ritiene che allo stato sia necessario prevedere sempre un controllo del funzionario rispetto all'esito prodotto

dall'algoritmo, o meglio, dall'intelligenza artificiale. Cioè, sostanzialmente, è necessario che l'esito dell'operazione automatizzata, anche in forma di intelligenza artificiale, venga, in qualche modo, validato dal pubblico funzionario.

Non mi posso dilungare ulteriormente, ma volevo fare anche un accenno ai punti principali su cui, a mio avviso, si deve focalizzare l'attenzione dell'interprete: qual è il fondamento giuridico dell'intelligenza artificiale, quali sono i principi che devono governare questo tipo di attività, a quale attività amministrativa è applicabile, vincolata o discrezionale, nonché, infine, quale debba essere il sindacato del giudice amministrativo.

È chiaro, infatti, che i principi che individuiamo per governare l'intelligenza artificiale hanno una rifrazione sul sindacato del giudice amministrativo.

Ora, a me pare, *de jure condito*, di poter dare due spunti.

Per prima cosa, dobbiamo ricordare che, a monte di tutti questi concetti - algoritmo, automazione e intelligenza artificiale - sta la digitalizzazione dell'attività dell'amministrazione. Il codice dell'amministrazione digitale ha visto la luce nel 2005, sono passati vent'anni, ma dobbiamo considerare il tempo che è stato necessario affinché venisse realmente implementato e noi venissimo conseguentemente investiti di tutte le correlate problematiche giuridiche.

Il problema, per esempio, della allegazione del documento di identità nelle domande trasmesse tramite PEC, il problema dell'onere della prova sul malfunzionamento del sistema, il problema dell'affidamento generato dalla macchina.

Il problema, che questo TAR conosce bene, del funzionamento del sistema, per esempio nell'erogazione dei contributi in agricoltura, un settore che, di base, si presterebbe bene all'automazione delle decisioni, ma nel quale abbiamo invece riscontrato diversi problemi giuridici. Si tratta di un procedimento normativamente telematizzato, nel quale i documenti sono i *file* presenti nel sistema.

Questo Tribunale conosce bene la tematica e l'ha affrontata anche in chiave dialettica con il Consiglio di Stato, allorquando quest'ultimo, in una data controversia, ha affermato la non applicabilità dei principi del procedimento amministrativo quando il procedimento è integralmente telematico, giungendo, di fatto, a negare l'applicabilità dei principi cardine

del procedimento amministrativo, anche nei suoi istituti fondamentali, come l'art. 10 *bis* l. n. 241/1990, sul presupposto che l'esito generato dalla macchina fosse l'unico possibile.
Devo dire che il TAR Sardegna ha continuato a dare applicazione ai principi del procedimento amministrativo, anche codificati nei regolamenti europei.
Resto convinto che questa sia la strada giusta da seguire perché, in fondo, se noi guardiamo alla giurisprudenza sviluppata dal Consiglio di Stato e sopra citata, sui principi relativi all'intelligenza artificiale, compresi quelli codificati nell'AI Act europeo (sul quale v. BARBERIO, *L'art. 30 del D.L.vo 36/2023 alla prova dell'A.I. Act dell'Unione Europea*, in *www.giustizia-amministrativa.it*) di recente approvazione, emerge che il problema di fondo è il deficit di legalità, perché noi sappiamo che viene esercitato un potere ma non capiamo com'è stato esercitato.
E allora, si tratta di provare a far fronte oggi a questo deficit di legalità, in attesa che il legislatore eventualmente intervenga per sanarlo, attraverso il concetto di legalità procedurale, che la giurisprudenza ha già da tempo elaborato con riferimento ai poteri delle Autorità Indipendenti.
Intendo dire che in una situazione in cui la legalità, che è debole a monte, perché non sono noti i meccanismi attraverso i quali si è giunti a una data decisione, si utilizzano i parametri della legalità procedimentale, della partecipazione e della trasparenza (prescrivendo che sia reso noto il software, i meccanismi di funzionamento, che vi sia un controllo umano sulla decisione dell'algoritmo) per rendere la decisione comprensibile a valle. E la giurisprudenza comincia su questi temi anche ad approcciarsi -secondo me correttamente- a livello, per esempio, di onere motivazionale, che è quello che di solito si rileva anche nel contenzioso più digitale e non algoritmico in senso stretto.
Per cui, dal mio punto di vista, se prendiamo in considerazione le fonti normative che già oggi menzionano l'intelligenza artificiale, come l'art. 30 del nuovo Codice dei Contratti, in realtà si limitano più o meno a fotografare lo stato della giurisprudenza del Consiglio di Stato, cioè affermano e valorizzano l'utilizzo degli strumenti algoritmici e dell'intelligenza artificiale richiamando però la doverosità del rispetto di quei principi di cui abbiamo detto.
Questo è lo stato dell'arte e su questi aspetti cercherò personalmente anche di focalizzarmi, quando cominceremo ad avere un contenzioso fiorente sul tema: la necessità di utilizzare

correttamente i concetti tecnici, per poi cercare di verificare il rispetto di principi che abbiamo declinato.

Se sull'intelligenza artificiale abbiamo bisogno di capire ancora tanti aspetti, anche tramite l'aiuto della scienza tecnico-informatica, se vogliamo maneggiare in chiave moderna i concetti del diritto amministrativo dobbiamo invece cercare di fare uno sforzo. Voglio richiamare il saggio di Alberto Zito, *La scelta discrezionale della P.A. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. amm.*, 2023, che rivede il sindacato sulla discrezionalità, dalla ragionevolezza alla razionalità. Non la condivido del tutto, ma il punto è porsi il problema.
È un tema, quello della discrezionalità, che si interseca col potere. Cos'è il potere amministrativo? Noi siamo abituati a ragionare in termini di potere, eppure, se analizziamo la dottrina più all'avanguardia, che approfondisce questi temi, vediamo che sempre più si dice che la base della posizione dell'amministrazione è una base di dovere. Dovere del perseguimento dell'interesse pubblico.
Questo ha una ricaduta in termini di tutela del privato.
Pensiamo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5970/2023, che amplia la posizione soggettiva che legittima il privato ad esperire un'azione verso il silenzio. Il concetto di interesse legittimo si dilata in un interesse anche solo differenziato. Se io sono titolare di un interesse su una strada che non viene curata dall'amministrazione, posso chiedere all'amministrazione di intervenire e l'amministrazione ha il dovere di rispondermi. Se avessimo fatto applicazione dei concetti tradizionali, avremmo dovuto concludere che l'Amministrazione non ha il dovere di rispondermi, perché non sono titolare di un interesse legittimo. La differenziazione che si fa principio, sulla base dei principi costituzionali e della buona fede.
Ci sono alcuni temi centrali del diritto amministrativo, che sono centrali anche nell'effettività della tutela, che è necessario rileggere in chiave moderna. Capire quando l'amministrazione ha il dovere di rispondere, se e in che termini ha la possibilità di esercitare il potere.

L'esauribilità/inesauribilità del potere è, secondo me, un altro tema che affolla già, e affollerà sempre di più, le aule dei tribunali. Perché è chiaro che su questo tema si gioca il margine di tutela del privato e il suo rapporto con il potere e l'interesse pubblico. Allora, forse dovremmo addirittura chiederci di nuovo qual è il rapporto tra cura dell'interesse pubblico, ruolo dell'amministrazione, potere, cittadino. Pensiamo a quanto è attuale, in quest'ottica, la ricostruzione della funzione amministrativa di Benvenuti e del procedimento come "*forma della funzione*".

Sono convinto che i temi classici, che saremo capaci di affrontare in chiave moderna, ci saranno utili anche quando dovremo poi affrontare i problemi ancora più difficili dell'intelligenza artificiale applicata al provvedimento amministrativo.

Grazie.

10. INTERVENTO DELL' AVV. MATTIA PANI, AVVOCATO COORDINATORE DELL'AVVOCATURA REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

1. Il presente e le prospettive più vicine

In verità, pur avendo approfondito e studiato più volte la materia del diritto amministrativo processuale[3], non avevo mai realizzato che fossimo così prossimi al mezzo secolo di vita del TAR[4] anche perché dall'altra parte della sala udienze questo Tribunale viene sempre percepito come un'Autorità giovane, efficiente, dinamica, rapida e che funziona davvero bene. Un'attestazione senz'altro riferibile sia al rito processuale di cui al cpa in quanto tale ma anche alla piattaforma che supporta il processo la quale risulta più intuitiva rispetto a quelle (diverse) che supportano altri riti processuali. E ciò in quanto, al di là dei residuali casi fisiologici, quella amministrativa rappresenta una efficace dimostrazione di una giustizia vera, che opera con profitto e che – con un'assimilazione all'art. 1 del ccp (d.lgs. 36/2023) – raggiunge il risultato.

Un risultato che, però, non è solo e necessariamente quello del numero di sentenze evase o del superamento delle giacenze/arretrati ma è soprattutto quello che viene percepito dalla Collettività e dagli operatori del diritto, ossia essere un vero strumento per il raggiungimento della giustizia; questo perché – come amava ripetere il prof. Pubusa alle lezioni di diritto amministrativo processuale – la giustizia, quella vera, è tale se arriva in tempi ragionevoli e con una decisione equilibrata che, magari, non sempre è quella attesa,

---

[3] Secondo D. Foligno, *L'Attività amministrativa*, Milano, 1966, pagg. 44 e ss. "*L'instaurazione della giustizia amministrativa è legata al nome di Silvio Spaventa. Lo statista in un «Discorso» pronunciato a Bergamo, ne diede quasi l'annuncio. Correva l'anno 1880 … restava, tuttavia, da compiere un grande passo: sottoporre tutte le pubbliche amministrazioni ai freni della giustizia per accrescere l'autorità dello Stato e impedire che si corrompessero le istituzioni … lo Spaventa … tracciò i fondamenti della organizzazione dello Stato, per salvaguardare la saldezza delle istituzioni, attraverso due grandi intuizioni: l'amministrazione e le leggi amministrative come guarentigia prima di libertà, imparzialità e legalità; la giurisdizione amministrativa come necessario palladio di quella libertà … Giustizia nella pubblica amministrazione e giustizia amministrativa sono dunque i due gradi dell'attuazione dello Stato di diritto in ordine all'attività amministrativa*".

[4] Vedasi D. Manfelotto, *I ricorsi giurisdizionali*, Latina, 1977, pagg. 14 e ss. "*con la legge n. 1034 del 1971 sono stati istituiti Tribunali amministrativi regionali, quali organi di giustizia amministrativa di primo grado con competenza generale … sul disegno di legge governativo, presentato dall'allora Presidente del Consiglio On. Leone alla Camera dei Deputati il 1° ottobre 1968, era stato acquisito il parere del Consiglio di Stato. La nuova legge recepisce i principi della nostra Costituzione*". Secondo A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1977, pag. 11 e ss "*la l. 6.12.1971, n. 1034 si è proposta di dare attuazione a quel precetto dell'art. 125 Cost., il quale esige la presenza in ciascuna regione di organi di giustizia amministrativa di primo grado*".

ma che sicuramente è il frutto di un approfondito iter logico-giuridico e di una congrua motivazione fondata sugli atti processuali: in sostanza proprio ciò che il TAR Sardegna assicura da 50 anni con le sue pronunce.

Un TAR che, peraltro, ha visto nel corso di questo mezzo secolo di vita l'evolversi di numerose disposizioni di assoluto rilievo come (solo per fare alcuni esempi ma senza presunzione di elencarle tutte) il cpa, la legge 205/2000 e quella sul procedimento amministrativo, i diversi codici degli appalti e dell'ambiente, il codice dell'amministrazione digitale, il testo unico sugli enti locali, sul pubblico impiego ma pure sulle espropriazioni e tante altre norme che se per un verso hanno fatto la storia per altro verso dimostrano come assai spesso siano state proprio le pronunce dei TAR ad aver (fatto da stimolo e) contribuito a scrivere le più importanti riforme legislative.

Un novero di disposizioni che rappresentano tutt'ora la base per il futuro lavoro del giudice e degli avvocati nelle complesse dinamiche attraverso le quali tende ad esplicarsi l'interesse pubblico.

Il problema di fondo su cui è chiamata a confrontarsi la giustizia amministrativa consiste, però, nel fatto che il TAR e gli operatori del diritto in genere già da oggi - ma ancor più per il futuro - sono tutti chiamati ad avere crescenti conoscenze tecnologiche non potendosi più prescindere dal ricorso agli strumenti automatizzati il cui approccio richiede massima prudenza. Basti pensare, ad esempio, che esistono profili di immediatezza e reciprocità che attraverso il, sia pur utile, sistema del processo da remoto talvolta vengono sacrificati. Poter guardare negli occhi il Presidente e il relatore, studiarne le espressioni e soprattutto avere la possibilità di assicurare l'effettiva oralità del rito parlando di persona e dal vivo sono forse aspetti che poco hanno a che vedere con la tecnologia ma che di certo consentono di contribuire all'andamento del processo e per questo non se ne potrà prescindere neppure per il futuro.

2. Le sfide future tra intelligenza artificiale e decisioni automatizzate

Si pone, poi, in prospettiva futura l'esigenza di capire fino a che punto l'informatizzazione del rito processuale possa incidere sulle conoscenze e competenze decisionali del giudice e difensive degli avvocati. Risulta, al riguardo, scontato richiamare

il plurievocato concetto dell'intelligenza artificiale[5] ma proprio su questo profilo si sviluppa una delle principali innovazioni con cui il TAR dovrà misurarsi dovendosi tener conto della speciale incidenza dell'evoluzione tecnologica[6] rispetto al livello di apprezzamento e discrezionalità valutativa che l'organo giudicante dovrà necessariamente preservare, conservare e mantenere.

Si pensi, in primo luogo, all'art. 30[7] del ccp che fa espresso riferimento, per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, alla necessità di "*automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale*".

Una disposizione che di fatto introduce il concetto delle decisioni in forma meccanica e automatizzata, per lo meno in parte, sul presupposto che alcune scelte (e per scelte devono intendersi anche le valutazioni), ove possibile, dovrebbero essere affidate all'intelligenza artificiale[8], ossia alla macchina. In sostanza, tendenzialmente, viene espressa una certa preferenza per l'adozione di quei metodi di valutazione che si affidino, per quanto possibile, alle decisioni automatizzate e/o meccanizzate[9].

È la prima norma, nell'ordinamento giuridico italiano, a contenere previsioni a carattere generale sui limiti dell'introduzione dell'intelligenza artificiale ed in quanto tale è pure anticipatoria dei contenuti di un regolamento comunitario[10], approvato dal Parlamento

---

[5] Sulle complesse dinamiche dell'intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo vedasi M. Barberio, *L'intelligenza artificale nel diritto amministrativo*, www.giustizia-amministrativa.it, 2023.

[6] In questo senso, peraltro, una delle primissime sfide cui il TAR sarà chiamato a confrontarsi è certamente connessa e consequenziale rispetto all'obbligo imposto dal ccp della completa digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici perché, se le amministrazioni sono tenute a conoscere ed applicare detta forma di digitalizzazione sotto il profilo procedimentale, di certo gli organi giudicanti dovranno parallelamente farsi tenere pronti sotto il profilo processuale.

[7] In combinato disposto con gli artt. 19 e 20 del medesimo ccp.

[8] Si pensi, ad esempio, che le attuali banche dati giuridiche supportano le ricerche attraverso il sistema delle parole chiave mentre con l'ausilio dell'intelligenza artificiale si potrebbe operare per concetti semantici.

[9] In definitiva, se la tendenza è quella di dare progressivamente spazio all'uso dell'intelligenza artificiale nelle operazioni di valutazione ciò dovrà avvenire nel rispetto (prosegue ancora l'art. 30, comma 3) di tre grandi macrolimiti: I) conoscibilità, comprensibilità e trasparenza sugli algoritmi di intelligenza che vengono utilizzati, II) non esclusività della valutazione nel senso che l'essere umano deve sempre esprimere il suo punto di vista valutativo ("*poterci mettere parola*"); 3) non discriminazione algoritmica nel senso che il titolare, nel mettere concretamente in atto le misure tecniche e organizzative predisposte dalla stazione appaltante per l'utilizzo di questi meccanismi informatizzati, deve adottare tutti i più opportuni accorgimenti per rendere le stesse adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici (ad esempio fondati sulla dislocazione territoriale ovvero sulla qualità e/o sulla dimensione imprenditoriale).

[10] Con il voto del 13.03.2024, l'Unione europea è la prima istituzione pubblica al mondo di rappresentanza della Collettività a regolamentare la rivoluzione dirompente dell'intelligenza artificiale diventando apripista e pioniera nella tecnologia che si propone di cambiare diversi ambiti del mondo del lavoro. L'approvazione è stata quasi plebiscitaria con 523 voti a favore, 46 contrari e 49 astenuti nell'assise di Strasburgo. Grande attenzione è stata data alla definizione di sistema di intelligenza artificiale ossia "*un sistema automatizzato progettato per funzionare con diversi livelli di autonomia e che può mostrare capacità di adattamento dopo l'installazione e che, per obiettivi espliciti o impliciti,*

europeo il 13.03.2024 e che dovrebbe essere pubblicato a maggio 2024 proprio sulla materia dell'intelligenza artificiale.

La possibilità di inserire l'intelligenza artificiale all'interno di procedimenti discrezionali della pubblica amministrazione risulta ora ammessa anche dalla più evoluta giurisprudenza amministrativa e rappresenta a tutti gli effetti il presupposto per "affrancarne" l'utilizzo di massima sebbene nel rispetto di stringenti limiti in quanto «*Un algoritmo, quantunque, preimpostato in guisa da tener conto di posizioni personali, di titoli e punteggi, giammai può assicurare … il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3 … 97 della Costituzione oltreché all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo … Ad essere inoltre vulnerato non è solo il canone di trasparenza e di partecipazione procedimentale, ma anche l'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, con il risultato di una frustrazione anche delle correlate garanzie processuali che declinano sul versante del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost., diritto che risulta compromesso tutte le volte in cui l'assenza della motivazione non permette inizialmente all'interessato e successivamente, su impulso di questi, al Giudice, di percepire l'iter logico – giuridico seguito dall'amministrazione per giungere ad un determinato approdo provvedimentale*»[11]; e ciò in quanto le procedure informatiche devono essere predisposte in funzione servente dovendosi riservare alle stesse un ruolo strumentale e meramente ausiliario in seno al procedimento amministrativo e giammai dominante o surrogatorio dell'attività dell'uomo.

Ipotizzare, quindi, un'incidenza dei profili di intelligenza artificiale sul processo valutativo del giudice tale per cui alla presenza di determinati parametri debba corrispondere sempre un certo tipo di conclusione non pare allo stato perfettamente attagliabile rispetto alla funzione decidente del TAR12 che presuppone – con ogni evidenza - anche una forte attività interpretativa della norma tale da risultare in buona parte incompatibile con l'evoluzione tecnologica funzionale ad eliminare (totalmente)

---

deduce, dagli input che riceve, come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali".

[11] Cfr. TAR Lazio 9924/2018 e 10964/2019 secondo cui il ruolo dell'informatica deve ammettersi solo in funzione deduttiva, strumentale, servente e non surrogatoria dell'attività dell'uomo. Sul tema dell'intelligenza artificiale vedasi pure Consiglio di Stato 2270/2019 secondo cui può essere ammessa l'intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo ma solo per l'attività vincolata; in tema cfr. pure Consiglio di Stato, 4297/2023, 1206/2021, 8472, 8473 e 8474/2019 secondo cui «*il ricorso a strumenti informatici nelle procedure amministrative costituisce una modalità agevolata di istruttoria, senza che il singolo strumento – per quanto qualificabile in termini di intelligenza artificiale – possa, da un lato, derogare alle regole normative ed ai criteri posti a presupposto della singola procedura e, dall'altro lato, essere sottratto alla trasparenza nonché alla imputabilità all'amministrazione procedente*»).

[12] Ma per la verità neppure per quella difensiva degli avvocati.

l'apprezzamento discrezionale; si pensi, per voler fare un esempio, a quei sistemi di valutazione/attribuzione del punteggio che la giurisprudenza amministrativa (nelle procedure comparative) ha chiamato "criteri on off" (ossia quegli ambiti valutativi che tendono ad esautorare di ogni contenuto la facoltà di apprezzamento del merito tecnico privilegiando solo i meccanismi propri delle valutazioni automatiche, quasi che si trattasse di mere operazioni meccaniche13).

In applicazione dei suddetti parametri è indubbio che, anche nel prossimo futuro, la funzione del Giudice (ma per la verità anche quella difensiva degli avvocati) debba trovare fondamento su elevate conoscenze giuridiche oltreché sul supporto degli strumenti telematici ma di certo non potrà mai prescindere da un altrettanto elevato livello di buon senso (quale espressione del parametro del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.) che pare difficilmente sostituibile dagli automatismi informatizzati.

3. Il futuro e il ruolo delle avvocature pubbliche

Sempre in prospettiva futura, poi, non possiamo dimenticare che tra i principali "clienti del TAR" vi sono proprio le pubbliche amministrazioni e, pertanto, si pone anche un problema di coordinamento tra l'evoluzione della funzione giurisdizionale del TAR e l'evoluzione strategica delle Avvocature pubbliche sarde. Ed invero la complessità della legislazione oltre alla mole quantitativa della stessa comporta che l'elevato livello di preparazione e conoscenza che accompagna l'operato dell'organo giudicante potrà ben trarre un utile elemento di confronto dall'ormai indispensabile e crescente specializzazione delle Avvocature pubbliche.

La costituzione ufficiale ed il consolidamento delle Avvocature pubbliche (spesso già operanti ma non sempre formalmente inquadrate), infatti, può davvero rappresentare un efficace strumento per valorizzare la qualità difensiva dell'Amministrazione atteso che la

[13] Secondo Consiglio di Stato, sez. IV, 23.02.2023, n. 1867, "*non è ravvisabile un diretto contrasto con la norma di legge nella scelta … di una modalità di attribuzione del punteggio di tipo on/off, in cui cioè vi è attribuzione del punteggio nel caso di ricorrenza di un elemento ritenuto rilevante dalla stazione appaltante. Il metodo di attribuzione si/no, pur ridimensionando in parte il margine di apprezzamento del merito tecnico dell'offerta, non lo esclude, anticipando, piuttosto, la valutazione dei requisiti tecnici che devono essere offerti, con la conseguenza che si ha poi un controllo finalizzato a comprovarne il possesso (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13.08.2020, n. 5026). Nella fattispecie controversa, quindi, non è dimostrata l'abnormità della scelta tecnica, ma, in definitiva, denunciata l'opinabilità di un metodo, di per sé non contra legem*".

presenza di uffici legali pubblici stabili consente certo alle professionalità ivi presenti di poter elevare il livello di specializzazione e approfondimento nei diversi ambiti operativi in cui si trova ad operare l'ente pubblico; in questo modo verrebbe senz'altro accresciuto il livello di difesa oltreché assicurato un migliore apporto qualitativo agli scritti processuali contribuendo in misura più costruttiva al lavoro dei giudici.

In tale contesto, allora, il percorso avviato dall'Avvocatura regionale con la sua formalizzazione e regolamentazione a mezzo della recente l.r. 10/2021 (che pure valorizza la struttura già da tempo esistente in piena conformità all'art. 23 della legge professionale forense 247/2012) potrà essere certamente un importante punto fermo per la Regione stessa ma anche un utile stimolo (ad esempio per quelle Avvocature più giovani o più piccole) in una prospettiva, dunque, di crescente professionalizzazione e miglioramento del ruolo di assistenza e di difesa alle pubbliche amministrazioni di riferimento.

Ma non basta, perché al contempo gli avvocati pubblici dovranno ancora più incisivamente lavorare per rafforzare la preparazione di fondo e le abilità necessarie ricorrendo a validi strumenti di formazione specialistica ma pure assicurando idonei mezzi di incentivazione così da rafforzare il senso di appartenenza alle istituzioni pubbliche.

Il tutto perché una buona sintesi tra Avvocature pubbliche preparate e specializzate e un libero foro di alto livello ben potranno rappresentare un forte elemento di impulso per consentire al TAR di espletare al meglio la propria funzione giudicante anche nel prossimo futuro.

11. INTERVENTO DELL' AVV. MAURO SCHIRRA, COORDINATORE DEL DIPARTIMENTO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NAZIONALE E COMPONENTE DELLA GIUNTA ALLARGATA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI (AIGA)

L'intervento che mi accingo a svolgere è l'intervento di un giovane avvocato che vuole provare a porre "lo sguardo rivolto al futuro" con la visione prospettica della giovane avvocatura.

Uno dei principali esponenti della letteratura greca, Tucidide, affermava che "bisogna conoscere il passato per capire il presente e orientare il futuro". È certamente così.

Questa è una verità che sto apprendendo anche in AIGA.

Per tentare di immaginare il futuro della giustizia amministrativa non può prescindersi da una analisi coordinata della storia del processo amministrativo unitamente ad uno sguardo sulle movenze degli attori, protagonisti, nel corso della sua evoluzione. Premetto che alcune fasi non ho avuto modo di conoscerle personalmente perché svolgo la professione solo da sette anni, ma mi sono state raccontate dai colleghi con una età più avanzata.

Brevemente e senza pretesa di esaustività allora mi sia consentito dare alcune pennellate.

Da tempo la giurisprudenza amministrativa ha dato atto della trasformazione del processo amministrativo "*da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata*" (vedasi Adunanza Plenaria n. 3/2011) con una tutela maggiormente penetrante delle posizioni soggettive dei cittadini.

L'istituzione delle Regioni poi ha comportato una attribuzione di proprie potestà legislative regionali.

In questa carrellata di accadimenti non può non essere richiamata l'entrata in vigore di numerosi codici (t.u. ambiente; t.u. edilizia; t.u. esporopriazioni; t.u. enti locali; i vari codici dei contratti pubblici) e la loro rapida obsolescenza (nel caso dei contratti pubblici la cosiddetta Legge Merloni, detta legge quadro in materia di lavori pubblici; il Codice De Lise 163/2006; il Codice 50/2016 e il Codice 36/2023).

In questa schizofrenia normativa si è avuta una profonda innovazione nell'ambito di diversi settori del diritto amministrativo, innovati profondamente anche a distanza di pochi mesi o di pochi anni [per fare degli esempi Decreto Ristori; Decreto Governance del PNRR e semplificazioni; Decreto Aiuti, Decreto Aiuti bis, Decreto Aiuti ter, Decreto Aiuti quater; Decreto Semplificazioni e così via dicendo].

Ulteriore nota di rilievo ha assunto la digitalizzazione del processo amministrativo, mediante l'entrata a regime del Processo Amministrativo Telematico (P.A.T.).

Altro aspetto importante è una valutazione che va svolta sulla progressiva perdita di centralità della **tutela cautelare nell'ambito del processo amministrativo.** Oggi perlopiù utilizzata per una più rapida definizione del giudizio (si rinuncia alla istanza cautelare per chiedere una fissazione del merito in tempi più brevi).

A questi fenomeni se ne sono affiancati degli altri come la progressiva ingessatura della macchina amministrativa per la crescente paura della firma dei pubblici dipendenti e la risposta dell'ordinamento con la riforma del reato di abuso d'ufficio e la modifica della disciplina della responsabilità erariale.

Accanto al progressivo smantellamento della tutela formalistica approntata dal giudice amministrativo sopra citata con riferimento alla trasformazione di un "giudizio sull'atto", vi è stata una sempre più crescente, vivace e penetrante proliferazione della legislazione di matrice europea, che ha avuto diverse implicazioni:

a) Una regolamentazione comunitaria nelle materie di potestà ceduta, sempre più incisiva e con sempre maggiori settori regolamentati (solo per fare degli esempi basti pensare ai settori dell'energia; dell'intelligenza artificiale; della privacy; delle concessioni demaniali; a una sempre più copiosa e penetrante disciplina nella materia della contrattualistica pubblica con un crescente incremento del numero di considerando e di disposizioni - rispetto alle direttive di prima generazione – e con una sempre più cospicua regolamentazione, anche per la fase esecutiva, e con un maggiore livello di dettaglio delle disposizioni).

Vale anche la pena ricordare che nel corso del tempo - nella materia della contrattualistica pubblica- la regolamentazione è stata sempre più pervasiva, passando da una unica direttiva per la regolamentazione del settore dei lavori pubblici (nel 1971) a più direttive

(oggi tre la 23/2014, 24/2014 e 25/2014) che hanno regolamentato anche i settori speciali e gli appalti di servizi e forniture, originariamente esclusi, fino alla regolamentazione di maggiore dettaglio anche della fase esecutiva, prima trascurata.

b) La perdita della connotazione nazionale di alcune materie (come la contrattualistica pubblica) per cedere il passo all'inserimento in posizione sovrapposta e sovraordinata alla disciplina dell'Unione Europea. Originariamente, ad esempio, la concessione era un provvedimento amministrativo di tipo autorizzatorio, oggi è pacificamente un contratto.

c) Una spinta di integrazione tra i due ordinamenti con l'immissione di categorie non prima esistenti all'interno del nostro ordinamento, ampliando i poteri del giudice ammnistrativo fino al potere di "disapplicazione" (come ad esempio il caso della nullità -o dell'inesistenza- configurabile in caso di adozione di un provvedimento nazionale adottato sulla base di una norma interna incompatibile -ergo disapplicabile- con il diritto comunitario di diretta applicabilità (vedasi Corte Cost., sentenza 8 giugno 1984, n.170, caso "Granital"; da ultimo anche le note Adunanze Plenarie nn. 17 e 18 del 2021 sulle concessioni balneari), restando preclusa la disapplicazione in tutti gli altri casi.

d) Un ampliamento dei motivi di censura nel sindacato degli atti amministrativi (ad esempio il divieto di gold plating; il contrasto con le direttive comunitarie).

Oggi, dunque, ci troviamo in un momento di svolta e questa cerimonia viene a porci questi interrogativi: "**adesso, cosa dobbiamo aspettarci? E cosa c'è da fare in concreto?**".

Il quesito è di difficile risposta. La realtà sfugge alle briglie di schematismi o prefigurazioni. Tuttavia, si possono tracciare alcuni punti fermi e si può ipotizzare quale sarà il futuro dei vari protagonisti del cambiamento.

Il futuro è già domani e indubbiamente domani possiamo ritenere che non mancheranno alcuni punti fermi.

Partiamo dal **giudice amministrativo** che rimarrà protagonista del cambiamento e il cui compito, per utilizzare le parole del Presidente del Consiglio di Stato, Luigi Maruotti, rimarrà quello "*di 'arbitro' imparziale per le controversie aventi per oggetto l'esercizio del potere pubblico, che verifica il rispetto delle regole da parte dell'Amministrazione, quando essa incide sulle posizioni giuridiche soggettive e sulle libertà fondamentali.*". Prosegue il Presidente Maruotti dicendo che il giudice "deve fronteggiare però un pericolo: la discrezionalità giudiziaria potrebbe sfociare

in arbitrio, qualora le convinzioni soggettive dei singoli condizionino le decisioni da prendere".

Altro punto fermo resterà il **ruolo dell'avvocato**, quello di importante protagonista della giustizia che tutela, in ogni sede, il diritto alla libertà, l'inviolabilità e l'effettività della difesa, assicurando, nel processo, la regolarità del giudizio e del contraddittorio.

Il **fattore tempo** giocherà sempre un fattore fondamentale. La pronta e rapida soluzione delle controversie che rende anche il nostro Paese competitivo e attrattivo nei confronti di investitori esterni che devono poter fare affidamento su una rapida risoluzione delle controversie e sulla certezza del diritto.

Ci sono poi alcuni auspici.

L'auspicio della certezza e della stabilità delle leggi che più sedimentano e più si consolidano, più diventano stabili, anche per l'effetto della giurisprudenza, che si stratifica e interpreta il dato normativo.

L'auspicio della semplificazione normativa per cui sovviene - una citazione blasonata ai convegni - quella di Voltaire che nel suo dizionario filosofico auspica, con una iperbole illuministica, che "ogni legge sia chiara, uniforme e precisa: interpretarla significa quasi sempre corromperla".

L'auspicio di un maggiore dialogo mediante tavoli di confronto tematico come si è fatto per esempio in occasione del convegno sui contratti pubblici tenutosi l'anno passato al Teatro Doglio in cui hanno dialogato la magistratura, l'avvocatura, la politica, l'amministrazione e l'Università.

L'auspicio della riforma del procedimento amministrativo, auspicata anche dal Presidente del Consiglio di Stato.

La sfida dell'utilizzo dell'**intelligenza artificiale** che ad oggi rappresenta per molti uno spauracchio, mentre andrebbe salutata con favore nella misura in cui può consentire l'automazione di processi ripetitivi velocizzando e snellendo delle procedure a basso valore aggiunto, favorendo anche la massimazione delle sentenze.

Un'attenzione maggiore andrà riservata all'utilizzo della funzione cautelare all'interno del processo, magari anche in seno ad una riforma del codice del processo amministrativo.

Volgendo però ora nuovamente lo sguardo verso **l'avvocatura e in particolare verso la giovane avvocatura**, ("con lo sguardo rivolto al futuro") immaginiamo l'avvocato del futuro.

L'avvocato del futuro sarà un avvocato qualificato, specializzato, digitale, sarà capace di conquistare nuovi spazi di mercato, anche in funzione deflattiva del contenzioso e anche in ragione della specializzazione e della rete tra professionisti. Ci sarà uno spostamento di alcune competenze dalla fase giudiziale a quella stragiudiziale.

Per consentire questa transizione è necessario assicurare condizioni economiche eque per le parti processuali e per gli avvocati.

Si assiste ad un fenomeno di progressiva diminuzione/erosione del contenzioso causato per un verso dalla disaffezione dei cittadini verso l'accesso alla giustizia dovuto all'instabilità ingenerata dai contrasti giurisprudenziali che talora non permettono di orientare in modo sicuro le scelte del cittadino e per altro verso dall'eccessiva onerosità dell'accesso alla giustizia dovuto ai costi esorbitanti del contributo unificato e per un ulteriore verso da un sempre più diffuso ricorso a misure preventive (supporto al RUP, pareri pro veritate e C.C.T. obbligatorio e facoltativo) e deflattive del contenzioso (accordi bonari e transazioni).

Per fare un esempio, nella materia della contrattualistica, la discrezionalità dell'amministrazione è stata favorita e incentivata non solo con una rigorosa perimetrazione della colpa grave e con l'incentivo rivolto alle stazioni appaltanti affinché stipulino adeguate polizze assicurative per i propri funzionari, ma anche con la previsione recata all'art. 215 ove si prevede la possibilità di prevenire controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse e delle dispute tecniche che possono insorgere, con la costituzione del CCT facoltativo, tanto più che l'osservanza delle determinazioni del CCT è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa.

Non solo, ma ai sensi dell'articolo 218, le stazioni appaltanti - tramite il RUP - possono costituire secondo le modalità di cui all'allegato V.2 un collegio consultivo tecnico per risolvere problemi tecnici o giuridici di ogni natura suscettibile di insorgere anche nella fase antecedente alla esecuzione del contratto.

Inoltre, ai sensi dell'art. 15, comma 6, del codice 36, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo.

Dunque, a fronte di una nuova allocazione delle competenze degli avvocati diventa fondamentale garantire e approntare delle misure che mentre, da un lato, assicurano la competenza, dall'altro, non obliterino il rispetto del principio di rotazione nell'assegnazione degli incarichi, assicurando la trasparenza, l'effettività, l'equo compenso e, appunto, la neutralità.

Sotto un altro profilo occorre migliorare le **condizioni di vivibilità nel processo**. Occorre sostanzialmente tutelare gli avvocati dalle sopravvenienze che la famiglia comporta, non solo con riferimento ai figli, ma anche con riferimento a famigliari con disabilità o patologie, sopravvenienze dalle quali l'avvocato è spesso non adeguatamente salvaguardato. Occorre il riconoscimento di un "legittimo impedimento per malattia grave e/o per esigenze familiari", limitando il più possibile la discrezionalità nel riconoscimento di tale diritto. In attesa di un intervento legislativo sul punto, chiediamo anche alla magistratura una maggiore sensibilità in tal senso.

L'ultimo rapporto Censis sull'avvocatura (2023) ha posto in evidenza dei dati sconfortanti: "*Si tratta di un'attività lavorativa che, sebbene rilevi un considerevole aumento negli ultimi decenni, si distingue, ad oggi, per elementi già emersi dalle scorse edizioni dei Rapporti sull'Avvocatura. L'aumento dell'età media degli avvocati, la prevalenza di questi ultimi nell'Italia meridionale, una certa disaffezione alla professione soprattutto da parte della componente femminile definiscono, infatti, lo status quo dell'avvocato in Italia nel contesto attuale.*

Complessivamente, infatti, anche in questa rilevazione così come nella precedente, un avvocato su tre dichiara di aver considerato l'idea di lasciare la professione nell'anno appena trascorso, ritenendo critica la propria situazione occupazionale e per il secondo anno consecutivo si registra una riduzione nel numero degli iscritti alla Cassa.

A fronte di un anno indiscutibilmente faticoso, sia dal punto di vista sanitario con la coda della pandemia da Covid-19, sia dal punto di vista geopolitico con lo scoppio del conflitto russo-ucraino, sia dal punto di vista economico con l'incremento consistente dell'inflazione, la libera professione in Italia, e la professione

di avvocato nello specifico, non sembra più caratterizzarsi, dunque, per essere un "porto sicuro e tutelato" che, in un passato non troppo remoto, garantiva stabilità e certezze".

Volgendo, dunque, alle conclusioni si può affermare che la giustizia amministrativa, messa a confronto con altre Curie, è un'isola felice dove anche il processo telematico funziona bene.

Si gode di un rapporto disteso e sereno con gli uffici giudiziari e le cancellerie, che in maniera inappuntabile garantiscono l'esercizio della funzione difensiva dell'avvocatura nel rispetto del principio di parità delle parti.

La relazione tra colleghi al T.A.R., ma anche con la magistratura e gli uffici è cordiale e leale e ciò permette di assicurare un luogo sereno di lavoro, dove le relazioni sono ideali.

Non si dovrà mai perdere questa capacità di relazione tra le parti del processo.

Posso dunque affermare con fermezza che non esiste un modello di giustizia amministrativa, un abito che vada bene per tutte le stagioni; tuttavia, siamo tutti concordi che l'avvocato (quello del futuro, come quello del presente) non è un "utente" del sistema giustizia. L'Avvocato è parte integrante di esso, quale propulsore di tale sistema ed estrinsecazione concreta del diritto di difesa di cui all'articolo 24 Costituzione.

12. INTERVENTO DELLA DOTT.SSA ANGELA PISANO, SEGRETARIA GENERALE DEL TAR SARDEGNA

L'attività di segreteria dall'informatizzazione all'intelligenza artificiale

Abbiamo sentito al termine della prima sessione, dalla voce della dott.ssa Ferrara, la pregevole illustrazione dell'avvento del processo amministrativo telematico (PAT).

Non stupisca il fatto che il PAT sia stato oggetto della prima parte del convegno piuttosto che della seconda: per la Giustizia Amministrativa il PAT è ormai da anni non il futuro, ma il presente, uno strumento sperimentato e consolidato, che ha consentito alla Giustizia Amministrativa di non fermarsi, se non per pochi giorni, anche in presenza dell'emergenza pandemica.

Se la digitalizzazione del processo amministrativo è ormai compiuta e consolidata, quale può essere il futuro?

Mi riferisco, come prevedibile, alle prospettive di utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle attività di supporto alla giurisdizione amministrativa. Non mi porrò, quindi, nella prospettiva del giudice che deve sindacare un atto generato dall'intelligenza artificiale, né intendo indagare le prospettive di utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'attività giurisdizionale, ma mi porrò nella prospettiva del funzionario pubblico che si chiede se il suo lavoro possa essere svolto- magari meglio- dell'intelligenza artificiale.

Quando negli anni '90 il D. Lgs. 39/1993 ha disciplinato l'utilizzo dei sistemi informativi automatizzati nella pubblica amministrazione, forti erano i dubbi sulle ricadute che il processo avrebbe avuto sull'attività degli uffici e sul personale. Con il senno del poi un'inversione di tendenza sarebbe oggi impensabile. L'informatizzazione ha reso i processi di lavoro più efficienti, trasparenti e standardizzati.

Un'altra paura che noi dipendenti pubblici -e per noi i nostri sindacati- avevamo, era quella di essere sostituiti dal computer: le mansioni tradizionali sarebbero venute meno, noi cosa avremmo mai fatto? Ebbene, la temuta drastica riduzione del numero dei dipendenti della P.A. non si è verificata: le serie storiche delle unità di lavoro delle amministrazioni pubbliche dell'ISTAT mostrano che i dipendenti pubblici in Italia erano 3,2 milioni nel 1981, 3,6 milioni nel 1991, 3,6 milioni nel 2001, 3,5 nel 2011, di nuovo 3,6 (dopo una

flessione di con un minimo di 3,3 milioni nel corso degli anni '10, legata al blocco del turn over per esigenze di contenimento della spesa pubblica) al 31 dicembre del 2020.[14]

Quindi, nonostante l'avvento dei computer, i dipendenti pubblici non si sono "estinti". Certamente sono cambiate le nostre attività, è cambiato il lavoro svolto e sono cambiati i servizi offerti ai cittadini e le modalità in cui vengono offerti, con uno slittamento verso l'alto delle professionalità, di cui ha parlato anche la dottoressa Ferrara, dall'esercizio di funzioni esecutive al governo di macchine che lavoravano per noi.

Mi soffermo sulla fase dell'informatizzazione perché aspettative simili, e correlati timori, si riscontrano ora di fronte alla prospettiva di utilizzo nei procedimenti amministrativi dell'intelligenza artificiale.

Spostandoci dal piano teorico a quello pratico, quali sono le attività in cui l'intelligenza umana già oggi può essere affiancata da quella artificiale?

Quella che più spaventa è l'attività decisionale, cioè i casi in cui l'algoritmo prende una decisione al posto dell'uomo e il contenuto del provvedimento amministrativo è frutto di una decisione automatizzata. È il caso della compilazione delle graduatorie degli insegnanti, arrivata nel 2019 fino all'attenzione del Consiglio di Stato.

Ma l'intelligenza artificiale può supportare il lavoro delle Amministrazioni anche in forme meno invasive.

Per esempio può affiancare o sostituire il personale nelle interazioni con l'utenza, sia in attività di back office che di front office.

Quanto all'attività di back office, è in grado, ad esempio, di analizzare il contenuto delle comunicazioni e-mail e smistarle automaticamente fra gli uffici competenti, con enormi vantaggi in casi di realtà amministrative molto strutturate con canali di accesso delle richieste centralizzati.

Quanto all'attività di front office, sta prendendo piede l'utilizzo di chat bot e assistenti virtuali, che guidano il cittadino nell'accesso ai servizi (e lo guidano 24 ore su 24, 7 giorni su 7: questo è il beneficio che sta sull'altro piatto della bilancia rispetto alla interazione con

[14] ISTAT serie storiche Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale - Anni 1980-2010 (sec 95) e Anni 1995-2014 (sec 2010), Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi, reperibili sul portale dell'Istituto www.istat.it

una persona umana). Il cittadino espone le sue esigenze e viene guidato dall'IA, che simula una conversazione, nella scelta del modulo e nella compilazione. Una delle prime applicazioni è la chat bot "caterina", che guida gli utenti dei servizi anagrafici del comune di Siena. Nella stessa logica rientra la personalizzazione dell'interfaccia utente dei siti di alcune grandi amministrazioni italiane (ad esempio l'INPS), che sulla base delle navigazioni pregresse offrono in automatico al cittadino i servizi che più probabilmente gli occorrono. Altre applicazioni, a mio avviso ancora più interessanti, riguardano la capacità dell'IA di processare rapidamente grandi quantità di dati e di interpretare le immagini. Una simile abilità può essere utilizzata in ambito medico, nella gestione del trasporto pubblico locale, delle situazioni di rischio ambientale e delle crisi in genere, anche in chiave di tutela della sicurezza pubblica. Ad esempio l'IA può valutare la situazione del traffico e proporre interventi sulla frequenza e sui tragitti dei mezzi, oppure può prevedere situazioni di pericolo e lanciare allarmi[15].

Quali le prospettive di utilizzo dell'intelligenza artificiale nella Giustizia Amministrativa?

Il Consiglio di Stato, che è stato all'avanguardia nell'introduzione del processo telematico, non si è fatto sfuggire l'occasione di un ulteriore avanzamento tecnologico ed è fra le Amministrazioni centrali beneficiarie dei finanziamenti del PNRR per la digitalizzazione.

Il finanziamento è in parte destinato all'assunzione di personale- per lo più per le esigenze degli Uffici per il Processo, con finalità di abbattimento dell'arretrato- ma la quota maggiore è destinata a interventi di informatizzazione, quali:

- La creazione di data warehouse, ossia magazzini di dati che comprendono i provvedimenti adottati, gli atti dei fascicoli, i metadati delle registrazioni processuali;
- L'acquisizione di software di business intelligence e intelligenza artificiale[16].

L'obiettivo è quello di costruire una soluzione che supporti i vari soggetti coinvolti nella giustizia amministrativa attraverso l'implementazione di modelli di intelligenza artificiale. Tale sviluppo risulta in linea con gli obiettivi principali del PNRR per l'informatizzazione della giustizia amministrativa:

[15] Vari esempi di sperimentazione dell'IA nella pubblica amministrazione italiana sono reperibili nel sito del Forum PA Intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: opportunità (forumpa.it)

[16] Maggiori dettagli nella pagina del portale del Consiglio di Stato dedicata all'attuazione del PNRR Giustizia Amministrativa - Digitalizzazione del Consiglio di Stato (giustizia-amministrativa.it)

- business & web intelligence per richiamo fonti giurisprudenziali
- omogeneizzazione forme redazionali decisioni e pareri
- parametrazione e estrazione metadati
- big data & machine learning per riscontro orientamenti giurisprudenziali
- pseudo-anonimizzazione e oscuramento dati personali.

In fase di prima implementazione gli obiettivi per i quali vengono introdotti sistemi di web intelligence sono definiti e limitati, ma una volta che si costruisce l'architettura del magazzino dei dati e dei metadati, è possibile sviluppare mille applicazioni.
E allora il punto, a mio avviso, è decidere cosa si vuole far fare all'intelligenza artificiale.
Si pone cioè, ed è il primo di quattro aspetti che vorrei evidenziare, il problema dello scopo dell'utilizzo dell'IA.
Per parafrasare le leggi della robotica di Asimov, l'IA deve essere finalizzata al beneficio umano. Vorrei precisare, al beneficio dell'uomo-cittadino e non dell'uomo-consumatore. L'utilizzo dell'IA, in questo caso nell'attività amministrativa, ha un costo, in termini di sviluppo del software, infrastruttura telematica, formazione del personale, cambiamento organizzativo. Ha senso sostenere questi costi a fronte di benefici per l'apparato amministrativo e per i cittadini utenti, ha senso se si possono offrire servizi migliori in termini di velocità di risposta o di aderenza ai bisogni del destinatario. Come precisato anche nel Piano d'azione dell'Unione Europea per l'eGovernment [17], l'e-gov è finalizzata ad aumentare trasparenza, efficienza e inclusività. Non è detto che in ogni possibile ambito di utilizzo l'IA determini un aumento di efficienza: è una valutazione da svolgere in modo laico, senza preconcetti, ma che è necessario svolgere.
Il secondo tema è quello delle competenze. È sotto gli occhi di tutti come l'utilizzo delle tecnologie abbia provocato una rapida evoluzione delle competenze necessarie all'uomo per la vita, almeno nei contesti di vita ad alta "infiltrazione" tecnologica. Fino all'avvento

[17] COM(2016) 179 final, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni- Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020- Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione; successivamente è stata dottata la COM(2020) 65 final, Libro bianco sull'intelligenza artificiale Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia Libro bianco sull'intelligenza artificiale Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia | Commissione europea (europa.eu)

degli smart phone l'uomo aveva bisogno di imparare una serie di informazioni a memoria e la memoria era un'abilità a cui si dava ampio risalto lungo tutto il percorso formativo. Oggi abbiamo meno bisogno di imparare informazioni a memoria e credo sia esperienza comune che, in assenza dello stimolo del bisogno, tendiamo a non esercitare la nostra capacità mnemonica. Magari ricordiamo le poesie imparate da bambini, ma abbiamo difficoltà sempre maggiori a memorizzare nuove informazioni. I bambini degli anni 2000 il bisogno di imparare a memoria non lo hanno conosciuto e nei programmi scolastici l'apprendimento mnemonico è quasi abbandonato. In compenso, i bambini acquisiscono fin dalla prima infanzia la capacità di coding, cioè di immaginare un processo in termini di input di sistema. Un'abilità che gli adulti che non hanno studi specifici non posseggono. Questa carenza, a mio avviso, si manifesta drammaticamente in relazione alla possibilità del decisore "politico" di governare la creazione degli algoritmi e, a valle, della capacità dei cittadini di comprenderne la struttura. La *forma mentis* degli adulti che non hanno una formazione specifica è di ostacolo alla trasparenza dell'algoritmo. Questo è un buon motivo per coinvolgere i più giovani nella vita pubblica e attrarli nella pubblica amministrazione: abbiamo bisogno di loro, non possiamo permetterci che non partecipino.

Il terzo tema è relativo all'etica. In questi giorni abbiamo sentito parlare di decisioni drammatiche la cui responsabilità è stata interamente delegata a un algoritmo. L'IA non esime l'uomo dalla valutazione di ciò che è giusto e ciò che è sbagliato. La decisione automatizzata può avere spazio solo se a monte l'uomo si è assunto la responsabilità delle scelte di carattere etico.

Il quarto tema riguarda l'impatto dell'avvento dell'IA sul lavoro umano. È capitato recentemente che con alcuni colleghi ci interrogassimo sugli sbocchi professionali da suggerire a un giovane per abbassare il rischio di essere a breve superato dall'IA. Qualcuno ha suggerito le professioni mediche, che, essendo ad alto valore aggiunto, sarebbero al sicuro dalla sostituzione digitale. Ma riflettendoci meglio: cosa fa il medico?

Per semplificare, opera e fa diagnosi. Operare è un'attività che un robot, che non conosce stanchezza né stati emotivi, può svolgere meglio dell'uomo. Fare diagnosi vuol dire associare i dati e le immagini presenti nel magazzino mentale con quelle riscontrate nel

caso clinico: anche questo l'intelligenza artificiale può farlo meglio, perché processa molti più dati e molto più rapidamente. E allora al medico cosa resta? L'intuito e l'umanità, che però non sono doti di tutti i medici. Un discorso analogo vale probabilmente per vari ambiti professionali.

E allora mi viene da dire che l'intelligenza artificiale ci costringe ad essere la miglior versione di noi stessi, perché possiamo delegare alla macchina una serie di funzioni, anche di carattere intellettivo, perfino di carattere creativo, ma la libertà (dai compiti esecutivi e ripetitivi) che ci resta la dobbiamo impiegare per sviluppare e coltivare l'etica che la macchina non ha, per sviluppare la capacità di discernimento di quello che la macchina ci propone, poichè il livello di approssimazione al vero di quello che l'IA generativa produce è tale, che non siamo più in grado di distinguere, riguardo a immagini, scritti, articoli giornalistici, cosa è vero e cosa è falso. E allora dobbiamo diventare la versione più attenta, più colta e più etica di noi stessi, per essere sicuri di governare l'intelligenza artificiale e non esserne governati.