



*Consiglio di Presidenza
della Giustizia Amministrativa*

**Relazione all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015
del Tribunale amministrativo della Toscana**

Firenze 23 febbraio 2015

prof. avv. Pierluigi Mantini

Porto il saluto del Consiglio di Presidenza, e mio personale, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 nella sede prestigiosa del Tar Toscana e un augurio particolare al suo nuovo Presidente Armando Pozzi.

Un Consiglio di Presidenza di cui è stato autorevolissimo componente e Vice Presidente l'attuale Capo dello Stato, il prof. Sergio Mattarella, cui va il nostro saluto deferente e sincero.

L'Italia attraversa una fase di coraggiosa ricerca della via della crescita e della maggiore equità sociale, attraverso le riforme, le sfide del cambiamento, basate su coesione, competenza, legalità.

È in questo contesto che si colloca il contributo della giustizia amministrativa alla vita sociale e civile del nostro Paese.

Il contributo di un giudice altamente specializzato in materie decisive (il diritto europeo, della concorrenza, degli appalti, dell'energia, dei beni culturali, della materia elettorale, degli immigrati ecc.) e in delicate funzioni di rango costituzionale, quali sono quelle consultive nella sempre più complessa attività di normazione del governo.

Un giudice altamente specializzato ed anche efficiente, come dimostrano due semplici dati generali.

Il primo è il seguente: per compiti sostanzialmente simili, la magistratura amministrativa in Italia è composta da circa 490 unità a fronte di 1300 magistrati in Francia e 2400 in Germania.

Il secondo dato è che, dinanzi ai tempi lunghissimi della giustizia ordinaria, delle molte condanne subite dall'Italia per l'irragionevole durata dei processi e degli ingenti costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto (oltre 700 milioni!), la giustizia amministrativa garantisce decisioni in tempi celeri, una gran parte in forma abbreviata, sia cautelare che di merito, e in via ordinaria, ad esempio per gli appalti, entro una media di circa nove mesi per il primo grado e di dieci mesi per il secondo.

Sono dati che si commentano da soli, che costituiscono un punto di orgoglio per una magistratura che non si è chiusa in se stessa, non si è arroccata in difese corporative ma ha partecipato con responsabilità ai cambiamenti, talvolta scomodi, nel processo delle riforme necessarie all'Italia.

È accaduto così per le norme del decreto legge n. 90, convertito nella legge 11 agosto, n.114, e della legge cd. Sblocca Italia, con cui sono state soppresse alcune sezioni staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali e sono stati ulteriormente accelerati i termini processuali per gli appalti.

È analogamente accaduto per la norma sui limiti di età nel trattenimento in servizio che interessa qualificate e autorevoli personalità ai vertici della giustizia amministrativa.

Su questi tre temi il Consiglio di Presidenza ha offerto il proprio contributo costruttivo al governo e al parlamento, in un rapporto non oppositivo ma di costruttiva e leale collaborazione, un contributo che è stato recepito in concreto, su punti specifici.

Come ben si evince dalla Relazione inaugurale del Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini, nell'anno 2015 si è avuto un consistente aumento dei ricorsi proposti dinanzi ai diversi organi della giustizia amministrativa.

I nuovi ricorsi erano stati, infatti, circa 64.500 nel 2013; sono stati, invece, 74.484 nel 2014, con un aumento, quindi, di oltre il 15%. È un incremento della domanda di giustizia, nonostante la crisi e l'alto contributo di accesso, su cui vale riflettere.

L'aumento si è verificato, infatti, sia in primo grado dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali, dove si è passati dai 54.902 ricorsi pervenuti nel 2013 ai 63.723 ricorsi pervenuti nel 2014; sia in grado di appello dinanzi al Consiglio di Stato, dove si è passati dai 9.581 ricorsi pervenuti nel 2013 ai 10.761 ricorsi pervenuti nel 2014.

L'aumento ha riguardato, in particolare, la materia degli appalti, dell'istruzione pubblica e dell'Università, a causa del cospicuo contenzioso sulle procedure di abilitazione scientifica nazionale, nonché nella materia dei permessi di soggiorno degli extracomunitari.

Ma l'incremento ha riguardato, soprattutto, i giudizi di ottemperanza, specie in applicazione della legge Pinto, giudizi causati dalle note difficoltà di bilancio che non consentono alle Amministrazioni della giustizia e dell'economia la spontanea e sollecita esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di condanna.

Malgrado questo generalizzato aumento del contenzioso, anche nel 2014, grazie all'alto numero di giudizi definiti, abbiamo ulteriormente ridotto il nostro arretrato, il nostro "debito giudiziario", che è passato dai complessivi 322.456 ricorsi pendenti alla fine del 2013, ai 292.273 ricorsi pendenti alla fine del 2014, con un abbattimento, quindi, di circa il 10 per cento¹.

¹ Nella prospettiva di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della Giustizia nel suo E' questo uno dei maggiori impegni che il Consiglio di Presidenza della GA si è trovato ad affrontare sin dal suo recente insediamento, il 18 ottobre 2013. Impegno che segue quello del precedente Consiglio che aveva disciplinato uno specifico programma di smaltimento dell'arretrato, prevedendo modalità, soggetti legittimati e misure incentivanti, con

È dunque proseguita quella positiva linea di tendenza, già perdurante da tempo, che ha condotto negli ultimi cinque anni alla riduzione dell'arretrato per oltre il 50 per cento (nel 2009 erano pendenti 667.582 ricorsi; alla fine del 2014 lo sono, come si è detto, 292.400). Si può però fare di più e di meglio, nello smaltimento dell'arretrato: rifinanziando l'art. 16, cercando intese con le associazioni degli avvocati per la "rottamazione" dei ricorsi non più attuali (perenzione, art. 9 legge 205/2000), in altri modi, sapendo che ogni euro investito per azzerare l'arretrato è vera *spending review* perché si risparmiano i maggiori costi dei risarcimenti garantendo giustizia ai cittadini.

Si tratta comunque di un risultato apprezzabile poiché ottenuto in presenza di notevoli carenze di organici.

Al termine del 2014 è risultata infatti una scopertura pari a circa il 15 per cento presso i Tribunali amministrativi regionali e ad oltre il 20 per cento presso il Consiglio di Stato.

Un dato che sarà sensibilmente aggravato dai molti pensionamenti anticipati attesi per la fine dell'anno sicché, ad un maggior carico di lavoro, corrisponderà un numero ben inferiore di magistrati in servizio.

Una risposta parziale a tale vera emergenza è stata data dal Consiglio di Presidenza con il recente bando di concorso per 45 referendari, una risposta importante e di ciò siamo anche grati al governo.

l'obiettivo di un risparmio temporale ed anche economico, vista la significativa esposizione debitoria conseguente alle pronunce di condanna maturate a seguito e per effetto dei procedimenti di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89.

E' in questo quadro che, per il quarto trimestre del 2013, è stato predisposto un programma straordinario, mediante mirate assegnazioni aggiuntive rispetto all'ordinario carico di lavoro dei magistrati, per garantire significative accelerazioni nella definizione dei ricorsi pendenti di più remota iscrizione. La copertura finanziaria è stata assicurata da uno stanziamento nel bilancio della Giustizia Amministrativa, rubricato "progetti per la riduzione dell'arretrato", ammontante a tre milioni di Euro.

Il compenso per i magistrati amministrativi è stato calcolato in via forfettaria per ciascuna udienza, tenendo conto del numero di ricorsi aggiuntivi.

Ma occorre già pensare ad un nuovo concorso perché il previsto pensionamento anticipato determinerà un nuovo vuoto pari a circa il 25 per cento dell'organico di servizio.

Il Consiglio di Presidenza ha approvato una delibera programmatica con cui ha tracciato una *road map* per la copertura di posti direttivi e semi-direttivi che si renderanno vacanti, entro il 31 dicembre 2015, al fine di evitare soluzioni di continuità in delicate posizioni di direzione degli uffici giudiziari.

2. Riaffiora, ogni tanto, la polemica sulle ragioni stesse di esistenza della giustizia amministrativa quale giurisdizione separata e distinta da quella del giudice ordinario. Serve ancora? Ci si chiede se sono sempre valide le motivazioni che portarono i Padri costituenti a scrivere che «contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» (articolo 113 della Costituzione) e che «il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa (oggi Tar) hanno giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi» (articolo 103 della stessa Costituzione). Si tratta di una disquisizione teorica non priva di una sua nobiltà che ha avuto voci autorevoli, proprio qui a Firenze, in giuristi illustri come Orsi Battaglini ed Andrea Proto Pisani, che sono stati anche miei docenti e maestri nelle aule di Giurisprudenza di via Laura.

Ma oggi sono pochi a seriamente dubitare dell'insostituibile ruolo del giudice amministrativo, che è giudice del diritto europeo, dei mercati e della concorrenza ed è presente in quasi tutta Europa, in forme diverse. È un giudice altamente specializzato che rende giustizia in tempi assai più celeri di quello ordinario. Può disporre anche il risarcimento, utilizzare mezzi di prova non solo «cartacei», garantire l'ottemperanza della sentenza. È pensabile farne a meno per appesantire ancora di più la magistratura ordinaria, negare la domanda di

giustizia, rinunciare alla professionalità, alla celerità, alle richieste dell'Europa, ai principi della Costituzione?

Diciamo pure che questa polemica, per ragioni sia pratiche che teoriche, può considerarsi chiusa.

Si usa retoricamente richiamare il famoso discorso di Silvio Spaventa quale base della giustizia amministrativa in Italia, ma quel discorso è attualissimo e consentitemi brevi citazioni testuali.

“ Il problema nasce così - dice Spaventa il 7 maggio del 1880 – il governo parlamentare non è possibile se non per mezzo di partiti, i quali si succedono alla direzione dello Stato, secondo che ottengono la fiducia della maggioranza del Paese. Ora, data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili, come è possibile che un partito al governo non abusi del potere ... ? E pure lo Stato dev'esservi, e vi è, appunto, per questo, che l'interesse di un partito di una classe o di un individuo non predomini ingiustamente sopra l'interesse degli altri. Come risolvere questa, che sembra insuperabile, contraddizione? La soluzione sta nel fare un'essenziale distinzione tra governo e amministrazione”.

E dopo aver richiamato la scarsa attitudine degli italiani per il *self – government* (ma su questo tema la sfida è aperta, *n.d.r.*) Silvio Spaventa indica le tre cause del male.

“ La prima, è il difetto o incertezza di norme giuridiche, che limitino rigorosamente nell'amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare. La seconda, è il difetto o incertezza del giudice che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si risente e si oppone all'abuso ed arbitrio che contro di lui si commette o si tenta di commettere. La terza è il difetto di responsabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici.”

Un'analisi lucida, attualissima, come si vede, non fatta per le “caste” ma contro di esse, a garanzia dei cittadini contro gli abusi del potere pubblico.

A questa funzione, propria delle sue origini, deve tornare il diritto amministrativo che oggi viene piuttosto percepito come il suo contrario ossia come uno strumento complicato di vessazione dei cittadini e di abuso burocratico.

3. Occorre perciò una forte manutenzione del diritto amministrativo sostanziale attraverso un moderno programma di riforme.

Le leggi e le azioni di semplificazione vanno nella direzione giusta e forse si dovrà meglio valorizzare il modello delle SCIA, degli atti di autoamministrazione responsabile e sussidiaria, come pure è previsto nel disegno di legge cd. Madia all'esame del parlamento. Ed è appena il caso di rilevare che, nell'anno 2014, governo e parlamento hanno portato avanti una significativa semplificazione degli enti e anche di istituti fondamentali, come la conferenza di servizi e l'autotutela amministrativa, all'insegna del principio secondo cui la decisione pubblica deve essere presa in tempi certi.

Ma anche per la semplificazione normativa, si è fatto molto: basti pensare al superamento degli 8.000 regolamenti edilizi comunali in una legislazione urbanistico-edilizia sovrabbondante e caotica.

Sono azioni positive, cambiamenti che fatalmente si rifletteranno sulla giurisdizione amministrativa nell'anno che si apre.

Come pure un notevole impatto avrà il recepimento delle tre direttive europee in materia di concessioni ed appalti di lavori, servizi e forniture, materia come noto delicatissima.

Si dovrà andare verso un modello di maggiore autonomia delle stazioni appaltanti o verso un modello di normazione semplificata ma omogenea a livello nazionale e più standardizzata?

Saranno utili modelli di *ADR*, di risoluzione alternativa delle controversie, da affiancare alla giustizia amministrativa? Questi ed altri interrogativi saranno sciolti dal legislatore e dal governo ma avranno un notevole riflesso sui compiti

del giudice amministrativo che è chiamato, peraltro, ad offrire anche il proprio parere nel percorso di riforma.

4. Anche per assolvere a queste nuove funzioni, a queste sfide, il Consiglio di presidenza ha avviato azioni in molte direzioni.

Per la realizzazione del processo amministrativo telematico, nei modi richiesti dalla legge 114/2014, il Consiglio di Presidenza è fortemente impegnato per superare le criticità ed offrire un risultato all'altezza dell'apprezzamento sin qui meritato dal proprio sito informatico². Può dirsi ormai attuata, già prima dell'entrata in vigore del decreto legge 90/2014, la disposizione che impone l'uso del mezzo telematico per tutte le comunicazioni e notificazioni di segreteria, modalità ritenuta applicabile anche ai giudizi in corso dalla recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 33 del dicembre 2014.

Occorre concordare con il governo, proprio in questi giorni, le norme tecniche per l'attuazione che, attraverso l'obbligo generalizzato della firma digitale, entro il 30 giugno 2015, e della trasmissione dei ricorsi e degli atti, porterà alla piena realizzazione di un obiettivo fondamentale per l'efficienza e la maggiore celerità della giustizia.

Giova intanto ricordare che alla fine del 2014 è entrato a regime, superando alcune criticità, il nuovo sito web della giustizia amministrativa che ha realizzato l'ambizioso progetto di rendere accessibili a qualsiasi utente, gratuitamente e senza necessità di autenticazione, tutti i provvedimenti di primo e di secondo grado dell'ultimo ventennio, oltre ai pareri resi dalle sezioni consultive del Consiglio di Stato in sede di ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

Il Consiglio di Presidenza ha svolto un'intensa attività anche a sostegno dello sviluppo della pratica dei tirocini formativi che costituiscono, è bene

² Il tema è complesso e non privo di criticità da risolvere. Per un approfondimento puntuale ed esaustivo v. PISANO I., *Processo amministrativo telematico, al lupo, al lupo*, in *Federalismi.it*, 2015.

ribadirlo, non solo un'opportunità per i giovani, ma anche per il magistrato che può formare un embrione di “ufficio del giudice”, avvalendosi di queste risorse per le ricerche, gli studi, l'informatica, al fine di migliorare l'efficienza³.

Si è avviata anche una riflessione approfondita sul ruolo, le funzioni, le prospettive dell'Ufficio Studi, che è un punto di eccellenza non solo per la formazione dei magistrati ma, più in generale, per la cultura del diritto pubblico e delle istituzioni.

³ Come noto il d.l. 69/2013, all'art. 73, ha introdotto la figura dei tirocini individuali da svolgersi presso gli Uffici giudiziari e ha introdotto alcune modifiche, pur mantenendone l'impianto, rispetto al precedente regime di Convenzioni stipulate fra gli Uffici e gli Enti interessati (in particolare, le Università, le Scuole di Specializzazione per le Professioni legali e i Consigli dell'Ordine), di cui all'art. 37, Decreto Legge n. 98 del 2011.

Si sono pertanto resi necessari non solo alcuni adattamenti rispetto alla formulazione delle Convenzioni – tipo, ma anche l'introduzione di uno specifico modello di Accordo, per le richieste di tirocinio individuali.

In particolare, il CPGA ha adottato, nella seduta del 20 dicembre 2013, il testo della Convenzione – tipo per lo svolgimento, ai sensi dell'art. 16, comma 2, D. LGS. 17 novembre 1997, n. 398, di un periodo di formazione teorico pratica presso il Consiglio di Stato (sez. giurisdizionali e consultive), il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, i Tribunali Amministrativi Regionali e il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento e la Sezione Autonoma di Bolzano, da stipulare tra questi medesimi Uffici e le Scuole di Specializzazione per le professioni legali delle Università. Inoltre, è stato approvato, nella medesima seduta, il testo della Convenzione – tipo per lo svolgimento ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 5, d. l. 6 luglio 2011, n. 98 di un periodo di formazione teorico pratica (stage o tirocinio) presso i medesimi uffici, da stipulare con le Università, le Scuole di specializzazione per le professioni legali delle Università o i Consigli dell'Ordine degli Avvocati.

Il 24 gennaio 2014 il CPGA ha approvato il testo del Bando per la presentazione di domande dirette allo svolgimento di un periodo di 18 mesi di formazione teorico pratica presso i medesimi Uffici, alla luce di quanto disposto dall'art. 73, D. L. n. 69 del 2013, in merito all'individuazione di stagisti che richiedono individualmente di effettuare il periodo di tirocinio.

Il CPGA ha dunque definito e approvato anche il testo di Accordo – tipo per lo svolgimento di un periodo di formazione teorico pratica presso gli Uffici giudiziari, tra questi ultimi e il singolo candidato in possesso dei requisiti richiesti dal bando, fermi comunque restando margini di autonomia nella gestione degli accordi con i singoli da parte degli Uffici come previsto dal legislatore.

Il CPGA, inoltre, ha provveduto, a verificare in quale misura e con quali modalità si sia fatto ricorso, anche prima della novella del 2013, allo strumento del tirocinio formativo, a diffondere un questionario presso tutti gli Uffici giudiziari.

Dall'indagine in corso emerge come lo svolgimento del periodo di formazione teorico e pratico presso gli Uffici non sia stato frequente.

Si può immaginare un modello più aperto e articolato a livello territoriale? È opportuno formalizzare un compito interno di massimazione delle sentenze, in analogia con ciò che avviene per la Cassazione ?

Questi ed altri interrogativi sono ancora aperti ed è utile partecipare al dibattito.

È proseguita con intensità l'attività del Consiglio di presidenza con la rete di giustizia europea degli organi di autogoverno *EJTN*, anche favorendo gli scambi di breve e lunga durata nonché le viste di studio alla Corte di Giustizia UE e alla CEDU e la partecipazione a seminari di studio di diritto amministrativo su temi specifici (immigrazione, tutela dei diritti fondamentali, diritto ambientale, ecc.)

Parallelamente, il Consiglio di Presidenza annette notevole importanza al miglioramento delle conoscenze linguistiche dei magistrati in servizio e a tal fine ha indetto un nuovo interpello per la partecipazione agli apprezzati corsi presso il centro linguistico dell'Arma dei Carabinieri.

4.1 Nell'ambito della riflessione sulle riforme utili, da sollecitare a governo e parlamento, o da realizzare tramite autonomia regolamentare, occorre evidenziare il tema di una diversa regola per la progressione di carriera dei magistrati dei Tar nell'ambito del ruolo unico e dunque anche presso il Consiglio di Stato.

Anche questo “muro” deve cadere ricercando un maggiore equilibrio e ripristinando, probabilmente, la norma transitoria che riconosceva un quinquennio di carriera.

Anche la disciplina degli incarichi e delle attività extragiudiziarie è all'esame del *Plenum*⁴, in considerazione delle modifiche introdotte dal d. l. 90/2014 e dalle avvertite esigenze di semplificazione e trasparenza

⁴ La I Commissione, dopo aver ricevuto incarico dal Plenum del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 22 novembre del 2013, ha proceduto ad una

rivisitazione dei criteri in materia di incarichi direttivi, portando a compimento un lavoro già avviato nella precedente Consiliatura, da una Commissione appositamente nominata. Tra i motivi che hanno indotto il Consiglio ad avviare questo riesame, oltre all'esigenza di aggiornare un testo che, nella sua originaria formulazione, risaliva al 2002, vi è stata anche l'intenzione di rivedere la complessiva tematica degli incarichi extra-giudiziari, oltre che la necessità di riorganizzare, dandole maggiore sistematicità, tutta la relativa normativa. Il bisogno di sistematicità e riorganizzazione era divenuto inevitabilmente attuale, anche per gli interventi che, a più riprese, su detta normativa, hanno effettuato nell'ultimo decennio sia il legislatore che la giurisprudenza amministrativa di quest'ultima si ricordano in particolare le sentenze del TAR del Lazio nn. 9254/2002 7256 e 7258 del 2003, la n. 6455/2002 della IV sezione del Cons. di Stato, e, più recentemente la Sent., 24 marzo 2010, n. 1732 sempre della IV sezione del Consiglio di Stato. Tutte decisioni che hanno inciso, sensibilmente sulla delibera vigente, annullando alcune previsioni ritenute dal giudice troppo restrittive e non giustificabili in base alla vigente normativa.

La dottrina giuridica (vedi *Nota sulla disciplina degli incarichi extrafunzionali dei magistrati amministrativi*, in Giur. It., 2004, 1) ha individuato tre interessi orbitanti attorno la materia "de qua": il primo di essi si configura in capo all'Amministrazione richiedente, per i benefici che possano derivare dall'apporto professionale di un esperto particolarmente qualificato quale è un magistrato. Si tratta, evidentemente di un interesse che non ha limiti "interni", ma ha solo un limite derivante dall'"esterno", per così dire, rappresentato dalla necessità di rispettare, oltre le prerogative di status del magistrato, anche le esigenze dell'amministrazione di provenienza che vanta una legittima pretesa a che il proprio dipendente non sia distolto, per un impegno eccessivamente gravoso, dai propri compiti di istituto.

Il secondo interesse si intesta all'organo giurisdizionale di provenienza che, consentendo al magistrato lo svolgimento di funzioni extra-giudiziarie, ottiene un duplice beneficio; da un lato, pone in essere una leale cooperazione istituzionale con l'ente "ad quem", che, al di là di ogni ragionevole dubbio, si risolve in un arricchimento culturale che giova all'aggiornamento e quindi all'efficienza del plesso "concedente"; dall'altro, specializzando professionalmente il magistrato in un settore diverso, ancorché parallelo a quello giudiziario, offre all'ufficio di provenienza dell'autorizzato un professionista più duttile e abile nella difficile attività di interpretazione del diritto e della realtà, ossia in quella che è la più importante delle sfide che un giudice contemporaneo è chiamato a fronteggiare.

Il terzo, (anche in ordine al grado di consistenza) interesse è riferibile, secondo le più aggiornate analisi dottrinali, al singolo magistrato richiedente; quest'ultimo, con l'incarico extra-giudiziario ottiene un arricchimento professionale e curricolare che potrà proficuamente re-impiegare nella successiva vita professionale. Di rimbalzo, rispetto a questo interesse, e comunque in posizione defilata giuridicamente, vanno annoverati anche gli interessi patrimoniali del giudice, connessi agli emolumenti aggiuntivi previsti, (non sempre e non necessariamente) per lo svolgimento delle funzioni extra-giudiziarie. La consistenza di questi è giuridicamente più contenuta, rispetto a quella sottesa agli altri valori, atteso che il collega autorizzato già percepisce uno stipendio, commisurato al grado ed al livello di anzianità raggiunti e pertanto si tratta di compenso aggiuntivo. (v. *amplius*, Relazione Zeuli al Consiglio di Presidenza nella seduta del 3 ottobre 2014)

Si tratta di un tema molto delicato, per le numerose polemiche, non sempre fondate che lo investono e per l'ovvia necessità di coniugare ogni altra attività con la primaria garanzia della funzione giurisdizionale.

È noto che con le leggi recenti è stato vietato l'arbitrato e circoscritto il limite, soggettivo e temporale, del "fuori ruolo" per il servizio presso le istituzioni.

Si tratta di limiti (massimo 26 unità, non oltre un decennio nella carriera) che possono essere sempre oggetto di manutenzione ma sarebbe certo sbagliato, ed anche incostituzionale, formulare nei confronti dei magistrati amministrativi una regola *ad excludendum*, rinunciando ad altissime competenze nei ruoli istituzionali tecnici e di garanzia. Forse che sarebbe possibile formulare un analogo principio nei riguardi di tecnici provenienti dalla Banca d'Italia, dalle forze armate o dalla polizia di Stato?

La risposta negativa è scontata ma, tuttavia, occorre richiamare con forza l'obbligo di astensione per i magistrati che dovessero conoscere nella giurisdizione atti oggetto di propria attività consultiva e, nel contempo, occorre certamente evitare che l'impegno in attività extra funzionali, di studio, di insegnamento ecc., possa risultare prevalente su quella principale di rendere giustizia.

A riguardo c'è piuttosto da rilevare che resta problematico il tema delle docenze anche in ragione della nuova disciplina introdotta dall'art. 53, lett. f-bis) del Testo unico del pubblico impiego che ha in sostanza escluso dagli incarichi soggetti ad autorizzazione i "compensi" derivanti da (...) attività di docenza sebbene il Consiglio di Presidenza abbia ritenuto sin qui di mantenere un potere di vigilanza onde evitare che l'impegno quantitativo del magistrato sia tale da sottrarlo ai principali compiti della funzione giurisdizionale

4.2 Una magistratura più rilevante nella società è anche una magistratura più responsabile, e per questo il Consiglio di Presidenza ha promosso un progetto di

riforma discusso in un Convegno di Studi presso la Camera dei Deputati il 3 dicembre 2014.

L'etica della responsabilità è sempre più avvertita e richiesta nel tempo attuale, in particolare per i pubblici poteri e la magistratura, talvolta rappresentati come “caste” che si “autoproteggono e si autoassolvono”. Proprio per l'accresciuto ruolo del giudice, che è anche “creatore” del diritto nella crisi delle fonti legislative, occorre invece un sistema moderno ed efficiente di responsabilità della magistratura.

Il primo livello è certo costituito dalla responsabilità disciplinare che è stata riformata con l'ordinamento giudiziario del 2006, con l'introduzione della tipizzazione degli illeciti, per i soli magistrati ordinari mentre furono esclusi i magistrati contabili e quelli amministrativi che continuano a dover applicare la legge 31 maggio 1946, n.511, cd. legge “delle guarentigie”, ossia norme prerepubblicane e ante-Costituzione.

Un sistema vetusto che ancora equipara la responsabilità alla sola lesione “del prestigio della magistratura”, una procedura lunga e confusa (l'azione disciplinare è avviata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente del Consiglio di Stato, entro un anno dalla conclusione di un'istruttoria preliminare), ove funzioni inquirente e giudicante si sovrappongono, non sono chiari i rapporti con il processo penale e numerosi restano i problemi tecnici e procedurali.

La magistratura amministrativa, ben consapevole del proprio delicato ruolo, ha maturato un'opinione favorevole ad una riforma più moderna ed efficiente del proprio sistema di responsabilità disciplinare, sollecitando il legislatore in direzione di un regime simile a quello della magistratura ordinaria.

Sulla riforma della responsabilità disciplinare c'è ora un disegno del governo che va nella direzione indicata.

Giudici distinti per specializzazioni, secondo Costituzione e competenze professionali, ma uniti nel regime di responsabilità verso i cittadini e la società.

Un regime comune si ha d'altronde anche in tema di nuova responsabilità civile della magistratura, sulla base di un disegno all'esame del parlamento.

La magistratura amministrativa, confermando il rigore del proprio impegno al servizio della giustizia e della società, non si è opposta all'introduzione di un modello di responsabilità civile più avanzato ed equilibrato, a tutela dei cittadini nei confronti degli errori giudiziari per colpa grave o dolo, nel rispetto delle peculiarità del giudice, prima tra tutte l'indipendenza e la libertà di interpretazione della legge.

Resta inoltre aperta al dibattito, nell'orizzonte delle riforme costituzionali, l'istituzione di un'Alta Corte di disciplina, comune alle diverse magistrature, che renda più neutra ed efficiente la funzione di vigilanza sulle responsabilità della magistratura, sottraendola alle interne dinamiche degli organi di autogoverno.

4.4 Occorre però anche difendere con forza, quando è necessario, il prestigio e l'onorabilità della magistratura amministrativa ingiustamente lesi da polemiche ignoranti ed esorbitanti.

Il Consiglio di Presidenza è intervenuto a tutela in due casi, quello del Tar Piemonte sulle elezioni regionali e quello del Tar Liguria sui danni e le vittime dell'alluvione.

Non sarebbe stato invero difficile comprendere che il ritardo della pronuncia, nel primo caso, non dipendeva affatto dal Tar Piemonte ma dai tempi del processo penale per la querela di falso sulle firme, che il legislatore ben potrebbe demandare all'accertamento dello stesso giudice elettorale e che, nel secondo caso, alcuna sospensiva era stata disposta sicché gli amministratori avrebbero ben potuto, anzi dovuto, procedere nelle opere a tutela della sicurezza del territorio e dei cittadini.

La magistratura amministrativa, come osservato in esordio, è aperta ai cambiamenti e alle riforme utili non certo alla passiva accettazione di insulti gratuiti.

Essa svolge un compito quotidiano di altissimo valore culturale e sociale, al servizio della giustizia, dei cittadini, delle istituzioni, un compito che è patrimonio dell'intero Paese e che merita riconoscimento.

Con queste considerazioni rinnovo l'augurio più fervido del Consiglio di Presidenza per il nuovo anno giudiziario 2015.