Consiglio di Stato

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

Relazione del Presidente Alessandro Pajno

Roma, Palazzo Spada
30 gennaio 2018

NEC FLECTOR
NEC FRANGOR

Sommario

RELAZIONE 9

INDIRIZZI DI SALUTO 11

1. COSTITUZIONE E LEGGI RAZZIALI 13

2. INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN TEMPI DI CAMBIAMENTO 15

2.1. Il significato della relazione dell'anno giudiziario. 15

2.2. L'esigenza di un approccio non autoreferenziale 15

2.3. L'incertezza del futuro e la privatizzazione dell'interesse collettivo. 17

2.4. Contraddizione, smarrimento e crisi 19

2.5. Le conseguenze sulla giurisdizione 21

2.6. Ri-costruzione della fiducia: codificazione, nomofilachia e cultura del giudice 23

3. LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI 26

3.1. «Complessità» e «bilanciamento» nel giudizio amministrativo 26

3.2. I numeri e i tempi del processo 30

3.3. Il piano straordinario di smaltimento dell'arretrato. 32

3.4. I servizi al processo 33

4. LE FUNZIONI CONSULTIVE: BILANCIO DI UN'AUTORIFORMA 35

4.1. Il rinnovamento delle funzioni consultive del Consiglio di Stato: un primo bilancio 35

4.2. I principali interventi del 2017: il completamento della riforma Madia e la prosecuzione di quella dei contratti pubblici 37

4.3. Alcuni fenomeni nuovi 38

5. L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DEL CONSIGLIO DI STATO E DEI T.A.R. ... 42

5.1. Il nuovo regolamento di organizzazione 42

5.2. Lo *Smart Working* 42

5.3. L'Ufficio studi 43

5.4. Il completamento del reclutamento 45

5.5. L’avvio della funzione di comunicazione istituzionale 46
5.6. Il Sito web della giustizia amministrativa 48
5.7. La statistica 49
6. IL DIALOGO CON LE ALTRE CORTI 50
7. L’AUTOGOVERNO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA 52
7.1. Il bilancio di una consiliatura del CPGA 52
7.2. L’esigenza di riformare il procedimento disciplinare 54
8. CONCLUSIONI 56
APPENDICE 59
ATTIVITA’ CONSULTIVA 63
ATTIVITA’ GIURISDIZIONALE 173
DATI STATISTICI 317
RELAZIONE CONCLUSIVA DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA CONSILIATURA 2013-2017 333

RELAZIONE

INDIRIZZI DI SALUTO

Signor Presidente della Repubblica, Autorità civili, militari e religiose, componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, esponenti del mondo accademico, colleghi di questa e delle altre magistrature, avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro, personale tutto della giustizia amministrativa.

1. COSTITUZIONE E LEGGI RAZZIALI

Nel dare inizio a questa relazione, il primo ricordo non può che essere rivolto al settantesimo anniversario della Carta costituzionale: di quella Costituzione che afferma l'eguaglianza di tutti i cittadini, senza distinzioni di razza, di sesso, di censo, di lingua, di religione, di opinioni politiche, che attribuisce a tutti il diritto alla tutela giurisdizionale e che chiaramente afferma che tutti i provvedimenti del potere pubblico - dico tutti - possono essere impugnati davanti al giudice. Forse il miglior modo di comprendere il valore della nostra Costituzione sta nel considerare che tutti quei diritti che quotidianamente consideriamo scontati - l'accesso all'istruzione per tutti, la sanità pubblica, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di insegnamento, la libertà di riunione - semplicemente non ci sarebbero senza di essa.

Questa consapevolezza va tenuta ferma nel tempo presente, nel quale, purtroppo, e non solo nel nostro paese, sembrano risorgere i fantasmi della razza, della discriminazione, dei muri chiamati a proteggere dall'accoglienza.

Accanto al ricordo della Costituzione un altro, doloroso, deve essere mantenuto fermo: quello degli ottanta anni dall'approvazione delle leggi razziali. Si tratta di un ricordo doloroso e vergognoso ad un tempo: secondo la Corte costituzionale, la discriminazione razziale si è manifestata nel nostro paese con caratteri peculiari. La legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza che colpisce con la "persecuzione dei diritti", sulla quale si innesterà poi, drammaticamente, la "persecuzione delle vite".

La Costituzione repubblicana può aiutarci ad evitare questi errori; ma, al di là delle norme, è necessario che nessuno dimentichi.

Proprio per queste ragioni dedicheremo la consueta giornata d'incontro con gli studenti al tema "Costituzione e leggi razziali".

2. INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN TEMPI DI CAMBIAMENTO

2.1. Il significato della relazione dell'anno giudiziario

Il discorso di inaugurazione dello scorso anno si è caratterizzato per una precisa scelta metodologica: quella di approfondire il significato della relazione sull'anno giudiziario. E' emerso così che questa non si risolve soltanto nel dar conto degli eventuali mutamenti della giurisprudenza del giudice amministrativo, né nell'evidenziare le tappe che portano alla realizzazione di un programma annunciato ma, molto più radicalmente, in una vera e propria messa a fuoco delle domande che la società e i cittadini rivolgono al potere pubblico e delle risposte che questo è capace di fornire o dei silenzi che, pur a fronte di tali richieste, il sistema dei poteri pubblici ha scelto di mantenere.

Ed infatti, se la giustizia amministrativa incrocia le aspettative, le ansie, i bisogni dei cittadini nei confronti del potere pubblico e del suo esercizio, se misura gli obiettivi raggiunti e pone in luce i fallimenti, allora essa opera come una vera e propria cartina di tornasole dei mutamenti della società e delle risposte che a tali mutamenti dà il potere pubblico.

Riguardate in questa ottica, le vicende - giurisprudenziali e anche normative - dell'anno giudiziario preso in considerazione diventano una *manifestazione* del contesto sociale, istituzionale ed economico, mentre la relazione acquista il significato di un contributo ad un più ampio osservatorio istituzionale. Questa scelta, ad un tempo di metodo e di merito, deve essere mantenuta ferma anche oggi.

2.2. L'esigenza di un approccio non autoreferenziale

Per muoversi nella prospettiva sopra descritta è necessario un

approccio che non concentri la propria attenzione esclusivamente sul sistema, per dir così "interno" della giustizia amministrativa o, se si vuole, della giustizia *tout court*.
Occorre, al contrario, un approccio non autoreferenziale, che veda nelle vicende dell'anno giudiziario uno strumento coesteso alla realtà, una lente attraverso la quale è possibile cogliere modestamente, ma efficacemente, alcuni dei processi di cambiamento che caratterizzano la società, le istituzioni, l'ordinamento nel suo complesso.
Una relazione sulla giustizia amministrativa tutta mirata sulle proprie vicende non costituirebbe un servizio al cittadino ma, nella migliore delle ipotesi, un servizio a se stessa.
Appare di conseguenza necessario considerare, come è stato già detto lo scorso anno, sia il contesto più generale in cui si collocano le vicende del sistema amministrativo e della giurisprudenza che lo riguarda - un contesto ad un tempo sociale, politico ed istituzionale - sia il modo di essere e di operare del diritto e dei suoi strumenti.
Se è vera l'affermazione che *ubi societas ibi ius* allora è altrettanto vero che i cambiamenti ed i momenti di crisi della società si riflettono anche sul sistema giuridico e che, in una continua dialettica, l'elaborazione di nuovi strumenti destinati ad operare nell'ordinamento appare chiamata a provocare dei mutamenti nello stesso corpo sociale.

Se la società registra momenti di crisi, nel senso etimologico del termine, e cioè di *rottura* con la situazione precedente, allora questa *rottura* è destinata, prima o poi, a manifestarsi nell'ordinamento, alla ricerca di nuove risposte per cercare di fronteggiare le difficoltà; per converso, gli elementi di rottura dell'ordinamento finiscono per ripercuotersi in qualche modo nel tessuto sociale: come, del resto, avviene in tutti i corpi vivi, e per questa ragione sempre in movimento. Si tratta, come è stato sottolineato lo scorso anno, di guardare ed analizzare corpi, sociali ed istituzionali, caratterizzati dalla fluidità, e come tali in continuo mutamento, per cercare di coglierne il senso, il movimento e la direzione.

2.3. L’incertezza del futuro e la privatizzazione dell’interesse collettivo

Già nello scorso anno era stato osservato come il processo di cambiamento legato alla globalizzazione - e quindi al rapporto tra spazio globale e realtà nazionali, fra ordinamenti nazionali e sovranazionali, fra giurisdizione e territorio - avesse avuto ulteriore corso, registrando, però, un significativo mutamento di direzione: non più *apertura* e *fiducia* in un processo destinato a garantire insieme crescita sociale e libertà individuali, ma *ansia* e *timore* a fronte di un futuro divenuto improvvisamente oscuro ed incerto.

Una situazione del genere ha fatto sì che le parole d’ordine della nuova direzione del cambiamento fossero *incertezza* per la scomparsa di antiche sicurezze, *paura* per il proprio futuro, e *confine* come strumento per puntellare in qualche modo, attraverso un’opera di riperimetrazione, un mondo ormai senza certezze.

Questo processo è continuato in modo ancora più chiaro nel 2017, sia all’interno dei confini nazionali sia in Europa, anche a causa della gravità della crisi economica, dei timori ingenerati dai processi migratori e dall’insicurezza causata dall’aumento degli attentati terroristici, con la contestuale affermazione di istanze e di forze politiche volte a ritrovare nella storia e nelle vicende di ciascun paese quella pulsione positiva che la prospettiva del mondo globale non riesce più ad alimentare.

E così, l’incertezza per il futuro è divenuta *nostalgia* del passato, che tende a confondere la cosa vera con quella immaginaria, e quindi a prospettare soluzioni immaginarie per problemi reali; la paura è divenuta esigenza di *rifugio* in un

mondo diverso da quello attuale; il confine è divenuto riscoperta di una cultura del *noi*, contrapposta ad una cultura aperta agli *altri*.

La riscoperta di un passato caratterizzato dall'esistenza del *confine* viene vissuto come riscoperta di un *topos*, di un luogo ormai perduto, come la risposta al bisogno di un nuovo radicamento.

Si apre, così, una partita difficile, dal momento che, come è stato detto con parole dure, ma chiare, "tocca ora al futuro, deprecato perché inaffidabile e ingestibile, finire alla gogna, ed essere contabilizzato come voce passiva, mentre il passato viene spostato tra i crediti e rivalutato, a torto o a ragione, come spazio in cui la realtà è libera e le speranze non sono ancora screditate" (Bauman).

Si verifica in tal modo quella che è stata definita una "grande regressione", che ad una ingenua fede nel progresso tende a sostituire una altrettanto ingannevole e miracolistica fiducia in un passato che, proprio perché tale, appare capace di distillare promesse.

C'è, in questo processo di riscoperta del confine, che è anche un cammino a ritroso, una sorta di risposta all'insicurezza causata dalla crisi economica e dalla globalizzazione, ed una sorta di *privatizzazione* del bene collettivo, un abbandono della prospettiva del bene comune per rifugiarsi nella speranza di una soddisfazione individuale.

A livello istituzionale, è significativo quel che è avvenuto per l'Unione Europea, nell'operato della quale viene identificata una delle cause della crisi e delle difficoltà economiche che da essa sono derivate.

Sul piano politico e sociale, tramontata a seguito delle illu-

sioni della globalizzazione l'idea di costruire il futuro attraverso un lavoro comune, la risposta è adesso identificata non nella crescita complessiva della società, ma nel miglioramento della posizione dell'individuo nella società; costituisce, sul piano politico ed istituzionale, l'illusione di risolvere problemi generali e globali con il ritorno al primato degli stati nazionali.

2.4. Contraddizione, smarrimento e crisi

La situazione della società sopra descritta si proietta in modo significativo sull'ordinamento.

Le parole d'ordine diventano *contraddizione, smarrimento* e *crisi.*

Contraddizione: si vive e si pratica, nel concreto, un ordinamento, ma la discussione pubblica mette al centro del dibattito un ordinamento del tutto diverso dal primo. Viviamo in un mondo nel quale la maggior parte delle norme che regolano il rapporto, anche quotidiano, fra cittadino e potere pubblico e di quelle che disciplinano i rapporti economici sono europee; l'Europa è continuamente presente con le sue regole, i suoi organismi, le sue Corti che sono anche le nostre Corti.

E tuttavia, pur vivendo in questo mondo, secondo un processo che non sembra destinato a modificarsi, se ne vagheggia un altro, nel quale le regole europee siano sostituite da altre regole, che appaiono preferibili perché sottolineano le particolarità delle situazioni locali, le differenze e gli interessi nazionali.

Una situazione del genere provoca, così, *smarrimento:* da una

parte la realtà sembra indicare come difficilmente modificabile il processo di cambiamento, dall'altra si perde l'entusiasmo e la fiducia che lo stesso processo aveva innescato, che viene talvolta vissuto non come una scelta, ma come una imposizione.

L'altra parola d'ordine è *crisi*: crisi della fiducia nel futuro, crisi della politica, crisi del diritto.
L'ultimo rapporto CENSIS ha rilevato che nel nostro Paese l'economia ha ripreso a crescere, ma che con essa cresce anche il *rancore* sociale.
Le nuove generazioni sono, ormai, convinte che l'ascensore sociale si è fermato e molti genitori sono ormai certi del fatto che i loro figli sono destinati a condizioni di vita meno favorevoli di quelle che hanno contrassegnato la loro esperienza.
Una situazione del genere produce, progressivamente, come è stato felicemente osservato (Bauman), la riemersione dell'animale hobbesiano dal processo di civilizzazione.

Crisi, poi, della politica.
Non si tratta qui di utilizzare un luogo comune, che attribuisce alla politica tutte le responsabilità, assolvendo nel contempo tutti gli attori sociali che di politica formalmente non si occupano; si tratta, invece, di prendere coscienza del fatto che è entrato in crisi il processo di decisione pubblica.
La politica non riesce a compiere in modo autorevole e significativo quel bilanciamento dei valori che costituisce la missione sua propria.

Il problema si trasferisce, allora, dalla politica al diritto e alla legge, e la crisi della politica diviene crisi del diritto e della

legge.
Questa, infatti, che dovrebbe costituire l'atto di indirizzo politico per eccellenza, diventa sempre più incerta e sempre meno capace di regolare.
Il proliferare di leggi che spesso intervengono sulla stessa materia provoca una diminuzione della loro chiarezza e della loro capacità precettiva e regolatoria, resa ancor più problematica dal fatto che molte di esse si limitano ad esprimere indirizzi generali, trasferendo ad una sede diversa la soluzione del conflitto che la legge dovrebbe dirimere.

2.5. Le conseguenze sulla giurisdizione

Una tale situazione provoca gravi conseguenze.
Da una parte, l'incapacità della politica di regolare gli interessi in gioco provoca sfiducia, e si è portati a non accettare le soluzioni della politica, anche quando essa tale bilanciamento riesce ad operare.
Dall'altra, la mancanza di chiarezza della decisione pubblica determina il trasferimento del conflitto al giudice. E così le controversie politiche diventano *giuridiche*, anzi *giudiziarie*, ed il giudice rischia di essere il decisore pubblico di ultima istanza, chiamato a pronunciarsi non sulla legittimità dei provvedimenti sottoposti al suo esame, ma sul conflitto politico e sociale che è sotteso alla controversia esaminata.
In un certo senso, non è il giudice a fare politica; è la politica che demanda al giudice la composizione del conflitto fra valori, mentre il segmento della società che non accetta - quando pure viene espressa - la scelta politica, rinuncia a combatterla sul terreno che le è proprio e la riversa sulla giurisdizione.

Questa situazione trova un puntuale riscontro nel contenzioso e nella giurisprudenza del giudice amministrativo.
Nella relazione di inaugurazione dello scorso anno è stato sottolineato il cambiamento del "fuoco" dell'intervento della giurisdizione amministrativa, con il rilievo specifico attribuito alle questioni riguardanti l'immigrazione, i servizi pubblici e la cittadinanza sociale, i nuovi diritti.
Questa analisi della giurisprudenza deve essere confermata anche per l'anno 2017, ma con alcune precisazioni che evidenziano il proiettarsi nelle aule dei giudici amministrativi delle ragioni di crisi che sono state sopra ricordate.
Il disagio sociale legato alle incertezze sul lavoro trova puntuale espressione nell'aumento del contenzioso riguardante il precariato della scuola (si pensi a quello sui cd. diplomati magistrali), nel tentativo di reperire, attraverso future immissioni in ruolo, quella sistemazione definitiva che la società non è stata in grado di assicurare.
Molti conflitti politico-sociali riguardanti il bilanciamento fra esigenze dell'ambiente ed esigenze dello sviluppo economico si trasferiscono direttamente nelle aule dei giudici amministrativi, come dimostra il numero significativo di giudizi riguardanti la realizzazione di gasdotti, oleodotti, tratti autostradali ed in genere di grandi opere di interesse nazionale, mentre la proposizione di un ricorso giurisdizionale e l'eventuale rinuncia ad esso diventano oggetto di una vera e propria trattativa politica. Autorità locali ed associazioni di cittadini sembrano, talvolta, contestare la realizzazione di infrastrutture che si ritiene necessario attraversino il loro territorio.

La difficoltà di accettare la decisione dell'autorità trova ulteriore espressione, ad esempio, nei ricorsi con cui talvolta i genitori contestano la bocciatura dei propri figli a scuola.
Il contenzioso sui contratti pubblici - comunque in leggera diminuzione - rende palese ad un tempo sia la difficoltà dell'amministrazione di assumersi la responsabilità della scelta, sia anche una certa difficoltà del sistema delle imprese di accettare il principio di concorrenza, dal momento che talvolta esse sembrano utilizzare il processo per sfuggire ad una competizione sul piano economico e produttivo, e mirano ad escludere il concorrente dalla gara piuttosto che a confrontarsi con questo.

Proprio le difficoltà di far fronte alle situazioni sopra descritte danno talvolta luogo a soluzioni "facili", che finiscono con essere un modo di non affrontare i problemi reali, come quando si prospetta un ridimensionamento della giustizia amministrativa o si interviene ulteriormente sul processo, mentre i problemi fondamentali stanno a monte, nell'oscurità della legislazione, nella mancanza di qualità dell'amministrazione, nella difficoltà delle imprese ad accettare pienamente il principio di concorrenza.

2.6. Ri-costruzione della fiducia: codificazione, nomofilachia e cultura del giudice

Diventa così decisiva quella *ri-costruzione della fiducia* che nella relazione dello scorso anno è stata indicata come l'impegno fondamentale per il rilancio delle istituzioni, a cui sono chiamati a partecipare i giudici, e fra essi anche i giudici amministrativi.

Diventano, altresì, decisivi, gli strumenti attraverso cui si può, nel tempo, contribuire alla diminuzione dell'incertezza.

Il primo di essi è costituito dalla *codificazione*.
Questa deve divenire un impegno strategico e sistematico riguardante gli ambiti di maggior interesse per il rapporto tra cittadino e potere pubblico. E non una iniziativa occasionale.

Il secondo è costituito dal *ruolo delle Corti supreme* e dalla loro giurisprudenza.
C'è una domanda di giustizia che è soddisfatta con l'attribuzione al vincitore del bene della vita; c'è una non meno importante domanda di giustizia che viene soddisfatta attraverso l'indicazione di indirizzi giurisprudenziali certi, meditati e non contraddittori.
In una situazione in cui l'accumularsi di leggi che disciplinano la stessa materia, di norme di deroga che rendono incerta l'applicazione di disposizioni generali, di norme successive che si sovrappongono a quelle precedenti senza abrogarle, diventa decisivo l'esercizio della funzione di nomofilachia delle diverse giurisdizioni, nazionali e sovranazionali.
Rispondere a questa situazione di incertezza significa esercitare in modo eminente il servizio pubblico della giustizia.
È per tale ragione che va guardata con favore l'iniziativa che ha portato alla sottoscrizione di un memorandum volto a coordinare l'attività di nomofilachia della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, dal momento che ciò si risolve in una assunzione di responsabilità di fronte al Paese in nome del buon funzionamento del servizio pubblico della giustizia.

Per converso, non sembrano condivisibili alcune recenti polemiche, che paiono talvolta ignorare le esigenze che la situazione di crisi ci mette dinanzi ed appaiono, piuttosto, legate ad un approccio culturale che configura le diverse giurisdizioni come tante impenetrabili, piccole patrie, in palese contrasto con le esigenze complessive dell'ordinamento.
Prospettare soluzioni "verticistiche" o apparentemente monistiche, esse sì, incompatibili con il dettato costituzionale di cui all'art. 111 significa, di fatto, attenuare la tutela dei cittadini per esigenze dettate più che dall'analisi, da una sorta di ideologia giuridica.

Il terzo elemento ha un carattere più generale e più diffuso, e riguarda la *cultura del giudice*.

La domanda è, infatti, quale deve essere la cultura del giudice, anzi la cultura della giurisdizione, in una situazione che sperimenta il peso della difficoltà della decisione pubblica e l'incertezza che da essa ne deriva.
Si tratta di una domanda che, per quanto difficile, esige una risposta.

Io penso che quella che i nostri tempi richiedono al giudice è una cultura che afferma rigorosamente i diritti dei cittadini nei confronti del potere, e che nello stesso tempo si dà carico della complessità sociale, consapevole del ruolo che la sua pronuncia verrà ad avere.
Un giudice, quindi, rigoroso sia nel proteggere la sfera di libertà del cittadino sia nell'affermare i doveri di solidarietà sociale, ma che non descrive o immagina i diritti come fra loro contrapposti ed antagonisti. Un giudice, ancora, conscio del fatto che il pluralismo e l'economia globale sono le cifre della contemporaneità, e per questa ragione non autoreferenziale, non innamorato soltanto delle proprie procedure e dei propri giudizi, ma aperto alla complessità dell'intero sistema giurisdizionale. Un giudice, infine, che procede per principi, ma che coltiva anche un rigoroso rispetto della legge, perché sa che, in nome dei principi, può essere resa più chiara la portata della norma, possono essere integrate le lacune della legge, ma non possono essere sovvertite le scelte del legislatore.

È proprio nell'ottica sopra descritta che è proseguita quell'opera di rilancio delle funzioni giurisdizionali e consultive dei giudici amministrativi e di modernizzazione della macchina amministrativa.

3. LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI

3.1. «Complessità» e «bilanciamento» nel giudizio amministrativo

La *degradazione delle fonti* (soprattutto quelle regolative del mercato e delle attività economiche) ha reso l'interesse pubblico, in concreto, una entità dinamica e dialettica.

Tale degradazione è dovuta, principalmente, all'estrema difficoltà per il legislatore di creare un sistema completo di prescrizioni in settori specialistici che richiedono una capacità di adattamento alle incessanti evoluzioni tecniche, del tutto incompatibile con l'attuale ingolfamento dei processi legislativi.

Al giudice amministrativo cittadini e amministrazioni chiedono ogni giorno di *superare l'incertezza* dei processi autorizzativi per le infrastrutture, di *semplificare* il quadro dei rapporti fra pubblica amministrazione e operatori economici, di *vigilare sulla proporzionalità* e *ragionevolezza* della regolazione economica.

Se l'assetto di interessi non è "dato" ma deve essere episodicamente forgiato dai pubblici poteri all'interno di una logica prettamente compositiva, ben si comprende il costante ricorso alla tecnica giudiziale del *bilanciamento*.

Il giudice amministrativo deve scegliere quale norma o interesse ritenere prevalente rispetto agli altri (ovvero cercare un *contemperamento* tra gli stessi), avendo a disposizione soltanto una *direttiva* normativa generale.

L'odierna sovraesposizione della giurisdizione amministrativa – percepita talvolta dai commentatori come istituzione non "*giusdicente*", bensì "*interferente*" con la sfera

delle decisioni politiche – è dunque anche il portato di un *deficit* strutturale dell'attuale ordinamento positivo e non del protagonismo individuale dei giudici.

La *complessità* di cui stiamo parlando può essere esplicitata con maggiore efficacia attraverso la disamina dei casi di contrapposizione tra valori e interessi, tratti dalla nostra esperienza quotidiana.

a) *Efficacia dell'azione pubblica e leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali*

Il sistema di giustizia amministrativa viene sempre più spesso invocato dai livelli di governo territoriale che lamentano il loro mancato o non adeguato coinvolgimento nell'adozione di talune scelte statali. E' emblematico il caso delle infrastrutture strategiche.

La sentenza n. 1392 del 2017 ha definitivamente rigettato l'impugnazione che alcune autorità comunali avevano rivolto avverso gli atti statali concernenti la realizzazione dell'infrastruttura strategica (gasdotto) denominata "Trans Adriatic Pipeline – TAP". Nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 3759 del 2017, i livelli di governo locale contestavano invece la realizzazione di un cavidotto sottomarino per adduzione di energia elettrica in corrente continua, congiungente l'Italia e l'Albania.

b) *Universalità del servizio pubblico e sostenibilità economica*

Nell'ambito dei servizi di interesse economico generale il giudice amministrativo è chiamato di volta in volta a verificare se, nel modello gestionale prescelto, trovi adeguata composizione la dialettica tra efficienza, anche imprenditoriale, del servizio e universalità dello stesso a garanzia degli utenti. Si pensi alle recenti pronunce in materia di tariffa del servizio idrico e ai punti di accesso alla rete postale.

La sentenza n. 2481 del 2017 – la quale ha respinto i ricorsi proposti da associazioni di consumatori avverso la deliberazione con cui l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico aveva approvato il metodo tariffario transitorio per la determi-

nazione delle tariffe per il servizio idrico integrato (per gli anni 2012 e 2013) – chiarisce che la perdurante «rilevanza economica» di tale servizio comporta che l'esercizio dell'attività deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi.
La sentenza n. 3691 del 2017, invece, si è occupata della disciplina della distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. Il Comune appellante lamentava una lesione degli interessi degli utenti del servizio universale, derivante dalle nuove e più gravose condizioni di accesso al servizio medesimo conseguenti alla soppressione di uno dei punti di accesso della rete postale. Il Consiglio di Stato ha dovuto verificare se fosse ragionevole la valutazione del gestore circa la diseconomicità della sua permanenza nel territorio comunale in esame (avente peraltro una popolazione inferiore ai mille abitanti), e se la soppressione mantenesse inalterata la garanzia del servizio.

c) *Funzione amministrativa e principio di tutela dell'affidamento*

Altro ambito di intervento del giudice amministrativo è quello che richiede un bilanciamento tra il principio di tutela dell'*affidamento* del cittadino sulla coerenza dei comportamenti dell'amministrazione e altri motivi di interesse generale quali sono, ad esempio, quelli relativi alla tutela del territorio e del contrasto all'abusivismo edilizio.

Le sentenze nn. 8 e 9 del 2017 dell'Adunanza Plenaria hanno accuratamente distinto: da un lato, l'ipotesi dell'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato (il quale deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro, anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole); dall'altro, il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e privo di titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto (in tal caso non si richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse, diverse da quelle inerenti al ripristino della legalità violata, che impongono la rimozione dell'abuso, e dove il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso stesso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino).
La sentenza n. 6143 del 2017, in materia di regolazione energetica, ha affermato che, sotto l'influsso dell'ordinamento sovranazionale, l'aspettativa di coerenza dell'amministrazione con il proprio precedente comportamento non si presenta più come il prodotto accessorio della cura dell'interesse pubblico, bensì come l'oggetto di un'autonoma pretesa alla 'stabilità' del quadro regolatorio. La tutela dell'affidamento, tuttavia, si atteggia quale limite (generale ma) non incondizionato dell'atto dei pubblici poteri, potendo recedere al cospetto di altre esigenze inderogabili.

d) *Efficienza della spesa pubblica e* par condicio

Nel settore dei contratti pubblici il giudice amministrativo deve esprimersi sul conflitto che deriva dai due principali indirizzi normativi: quello che vede nella procedimentalizzazione dei meccanismi di scelta un misura volta a prevenire arbitrio o corruttela e quello che assegna, invece, alle procedure concorsuali lo scopo di emulare le dinamiche concorrenziali.

Espressione di questa complessa tessitura tra norme pro competitive e controllo di legalità, sono, ad esempio, le recenti pronunce del Consiglio di Stato rese sull'obbligo di indicazione separata dei costi di sicurezza aziendale (che non sia stato specificato dalla legge di gara). Al termine di un articolato dibattito (che ha registrato anche l'intervento della Corte di Giustizia della Unione Europea), è stato affermato che l'esclusione del concorrente non può essere disposta se non dopo che lo stesso sia stato invitato a regolarizzare l'offerta nel doveroso esercizio dei poteri di soccorso istruttorio, sempre che non sia in contestazione che, dal punto di vista sostanziale, l'offerta rispetti i costi minimi di sicurezza aziendale (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, n. 194 del 2017).

e) *Identità nazionale e cittadinanza europea*

Altro ambito di particolare rilevanza è quello che, in alcune controversie, vede contrapporsi il principio della libera circolazione di lavoratori che hanno cittadinanza europea e la richiesta di salvaguardare le prerogative e l'identità nazionale.

La sentenza n. 3666 del 2017, in ordine alla selezione pubblica internazionale per il conferimento dell'incarico di direttore del Parco archeologico del Colosseo, ha ritenuto che la sintesi dei valori in campo è stata effettuata ritenendo che possono essere riservati ai cittadini italiani soltanto i posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri. Si è pertanto escluso che il vincolo della cittadinanza possa essere invocato nei settori in cui si esplica attività economica e che ricomprendono, in particolare, l'ambito dei servizi di interesse economico generale e l'attività di utilizzazione dei beni pubblici.

f) Diritti fondamentali e vincoli finanziari

Infine, un terreno di costante contrapposizione di principi e interessi è quello che vede confrontarsi l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti fondamentali nei settori del welfare (istruzione, sicurezza, salute, immigrazione) e i vincoli finanziari per la loro piena attuazione, i quali non possono sempre e comunque prevalere sui diritti fondamentali.

La sentenza n. 2023 del 2017 – premessa la qualificazione del diritto all'istruzione del disabile, e in particolare del disabile grave, quale diritto fondamentale – ha statuito che il provvedimento finale del dirigente scolastico non si può basare su un vincolo derivante dalla carenza di risorse economiche che non possono, in modo assoluto, condizionare il diritto al sostegno in deroga, sino a esigere e sacrificare il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione.

3.2. I numeri e i tempi del processo

Oltre allo sforzo culturale di razionalizzazione degli indirizzi, è proseguito il lavoro sui tempi e sulla produttività del giudice.

Anche quest'anno l'arretrato si è ridotto; la percentuale è del 12% circa.

Lo stock dei ricorsi pendenti si è ridotto di 28.301 ricorsi rispetto al 2016. Le pendenze sono passate da 238.726 al 31 dicembre 2016 a 210.425 al 31 dicembre 2017.

Nel 2017 i ricorsi definiti complessivamente dai giudici amministrativi (T.A.R., Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana) sono stati 85.846.

Di questi, 30.914 sono perenzioni: un dato in progressiva e fisiologica diminuzione rispetto agli anni scorsi, grazie all'entrata in vigore del nuovo codice del processo.
In particolare, sono stati definiti 9.990 affari presso il Consiglio di Stato e 75.856 presso i Tribunali amministrativi regionali.

Negli ultimi 8 anni (dal 2010 al 2017) il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante e tale arretrato si è più che dimezzato.

In particolare, negli ultimi otto anni: i ricorsi pendenti presso i T.A.R. e il Consiglio di Stato sono passati da 536.726 (al 31 dicembre 2010) ai menzionati 210.425 (al 31 dicembre 2017).

Il tempo intercorrente tra il deposito del ricorso e la prima decisione collegiale è passato dai 700 giorni del 2010 ai 200 giorni del 2017.

Infine, sono estremamente rapidi anche i tempi del processo cautelare.

Nel 2017, le istanze cautelari presentate dinanzi al Consiglio di Stato sono state 5.153 di cui 3.650 discusse mediamente in circa 48 giorni, mentre per quanto concerne i T.A.R, le istanze cautelari sono state 24.050 di cui 12.385 discusse mediamente in circa 39 giorni.

Nella specifica materia degli appalti pubblici, dal Consiglio di Stato le istanze cautelari sono state 865 di cui discusse 466, mediamente in 45 giorni, mentre per quanto concerne i T.A.R. le istanze cautelari sono state 5.923 di cui discusse 1.302 in circa 29 giorni.

Nel settore degli appalti pubblici da una nostra indagine statistica, effettuata combinando dati forniti dall'ANAC sul numero di gare bandite e quelli presenti nel sistema informativo della giustizia amministrativa, è emerso che la percentuale di impugnazione delle procedure di appalto è pari a circa al 2,7%.

Il dato appare di gran lunga inferiore a quella che è l'apparente "percezione" delle dimensioni del contenzioso sui contratti pubblici. Ciò può spiegarsi considerando che nel numero complessivo degli appalti sono compresi anche quelli di modesto valore, che sono più raramente oggetto di impugnazione. È emerso, infatti, che la richiesta di tutela giurisdizionale è più frequente in presenza di appalti di elevato valore: a solo titolo esemplificativo, i grandi "appalti CONSIP" registrano un tasso di impugnazione che raggiunge circa il 30%, a fronte del 2,7% nazionale sopra menzionato.

Per quanto attiene ai provvedimenti del giudice amministrativo che sospendono provvisoriamente le procedure di gara, essi sono in media pari allo 0,75%.

È emerso, tra l'altro, che le sospensioni percepite sono sensibilmente più elevate per effetto delle "autosospensioni" deliberate dalle stazioni appaltanti in assenza di un provvedimento giurisdizionale cautelare. In altri termini, sono le stesse Amministrazioni a sospendere la procedura in presenza di un ricorso, anche se in mancanza di una pronuncia del giudice.

Le risultanze sopra descritte sembrano fornire alcune indicazioni rilevanti per formulare possibili proposte di intervento in materia.

Ad esempio, eventuali misure correttive, per essere efficaci, dovrebbero concentrarsi sugli appalti di elevato o elevatissimo importo, anche riconsiderando, per tali casi, l'ammontare del contributo unificato.

3.3. Il piano straordinario di smaltimento dell'arretrato

Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha deliberato l'avvio di un nuovo programma di smaltimento dell'arretrato della durata di un anno.

I capi degli Uffici giudiziari hanno fornito collaborazione sin dalla fase di pianificazione, definendo il calendario delle udienze e individuando i ricorsi pendenti da un maggior tempo (ultradecennali, ultraquinquennali e ultratriennali) per i quali non risultava possibile procedere alla definizione attraverso misure monocratiche *ex* art. 85 c.p.a.

Gli Uffici giudiziari che hanno complessivamente aderito al programma sono 22: 2 Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e 20 Tribunali amministrativi e Sezioni staccate.

I magistrati amministrativi coinvolti sono invece al momento 164.

Il programma straordinario per la riduzione delle pendenze promosso dalla giustizia amministrativa, nonostante le gravi carenze di organico del personale di magistratura, mira all'abbattimento dell'arretrato attraverso un incremento della produttività dei magistrati in servizio e delle strutture amministrative che supportano l'attività giurisdizionale.

3.4. I servizi al processo

Nel corso del 2017 è stata data attuazione alle riforme avviate nel 2016, relativamente a servizi strumentali al processo e a misure di organizzazione.

Il Regolamento di organizzazione della giustizia amministrativa ha istituito l'ufficio del processo.

In attuazione dell'art. 8 del d.l. 31 agosto 2016, n. 168, che ha previsto l'Ufficio del processo, è stato adottato l'art. 22 *bis* del Regolamento di organizzazione della giustizia amministrativa e sono state fissate le modalità per la sua istituzione in ogni ufficio giudiziario.

È stato, in particolare, previsto che l'Ufficio sia composto dai giovani laureati in tirocinio presso gli uffici giudiziari (ovvero impegnati in altre tipologie di collaborazione previste dalla legge), coadiuvato da personale di segreteria e sotto il coordinamento di un magistrato in servizio presso ogni sede.

Il Consiglio di presidenza ha inoltre avviato un monitoraggio finalizzato a verificare l'effettiva istituzione dell'Ufficio presso ogni sede e le modalità di funzionamento.

È stato ulteriormente migliorato il decreto sulla sinteticità degli atti processuali.

In attuazione dell'art. 7-*bis* del d.l. n. 168 del 2016, già alla fine del 2016 era stato adottato il decreto che declina il principio di sinteticità degli atti processuali in termini di limiti dimensionali e di tecnica di redazione degli scritti difensivi.

Nel corso dell'anno 2017 sono state apportate alcune modifiche a tale decreto per semplificare gli adempimenti a carico degli avvocati ed è stato svolto un primo monitoraggio sull'applicazione delle nuove regole.

Gli esiti del monitoraggio sono stati incoraggianti, non essendo emerse difficoltà applicative né rilevanti casi di scostamento dai limiti dimensionali prefissati.

Dal 1° gennaio 2017 è partito il processo amministrativo telematico (PAT).

Si tratta di una riforma che, pur lasciando sostanzialmente inalterate le norme di procedura, ha introdotto una *digitalizzazione totale* degli atti processuali, dando valore legale

esclusivamente agli atti digitali e non più a quelli cartacei.

E' stata prevista, in sostanza, la scomparsa dei tradizionali documenti cartacei e, comunque, il loro eventuale utilizzo in funzione esclusivamente sussidiaria o in situazioni di emergenza.
Nel processo amministrativo l'uso delle forme telematiche è obbligatorio - salvo deroghe normativamente disciplinate, nei casi, ad esempio, di atti coperti da segreto di Stato, di blocco del sistema informativo o di documenti eccessivamente pesanti - e si applica a tutti i processi indipendentemente dall'oggetto e dalla natura delle parti.
La digitalizzazione riguarda tutte le fasi del processo e tutti gli atti e gli adempimenti delle parti, dei giudici e degli uffici giudiziari, che possono e devono essere effettuati in via telematica. Infatti, gli atti processuali vengono formati, sottoscritti, notificati e depositati con modalità telematiche, così come la redazione e la pubblicazione delle decisioni.
In sostanza, i magistrati hanno accesso in tempo reale a tutti gli atti digitali dei fascicoli di causa, collegandosi a distanza e devono predisporre, sottoscrivere con la firma digitale e depositare i loro provvedimenti in via telematica.
Allo stesso modo, gli avvocati possono gestire a distanza il processo, curando via computer l'instaurazione del giudizio e l'effettuazione di tutti i necessari depositi degli atti. Hanno, inoltre, accesso a tutti i documenti, possono seguire le varie fasi del procedimento ed effettuare i vari adempimenti processuali senza bisogno di recarsi presso gli uffici giudiziari se non per comparire in udienza.
Il risultato raggiunto in quest'anno è superiore al previsto. Dopo poche, iniziali difficoltà il processo amministrativo telematico è ormai una realtà consolidata.

Sono pochissimi i paesi al mondo che hanno il nostro livello di digitalizzazione.

Ciò è emerso in un incontro dell'Associazione internazionale delle supreme giurisdizioni amministrative (AIHJA), che si è tenuto nel mese di settembre a Venezia.

Grazie al dialogo continuo, serrato e costruttivo con il Foro, con il quale gli incontri periodici sono ormai una consolidata abitudine, si è riusciti a porre rimedio alle normali criticità, inevitabili nei grandi cambiamenti, fra i quali si può ascrivere il PAT.

Per la riuscita del PAT è stato determinante l'apporto, sempre costruttivo, dei Magistrati e del personale amministrativo, che hanno saputo cogliere con entusiasmo questa grande sfida, non arrendendosi alle inevitabili iniziali difficoltà e proponendo soluzioni che hanno permesso di migliorare l'apparato tecnico.
Sino al 31 dicembre 2017 il processo amministrativo telematico si applicava solo ai processi proposti in primo grado e in appello dal 1° gennaio 2017, mentre per i ricorsi antecedenti continuava il regime cartaceo.
Dal 1° gennaio 2018 il regime digitale è stato esteso a tutti i processi pendenti, cioè introitati prima dell'1 gennaio 2017, per i quali varrà il doppio regime. Per i documenti e scritti difensivi depositati prima dell'1 gennaio 2018 la validità legale è del cartaceo; dal 1° gennaio 2018, invece, solo il formato digitale avrà valore legale.

I problemi legati alla presenza di un fascicolo cartaceo e di uno informatico sono peraltro assai limitati. E' infatti in fase conclusiva il progetto di digitalizzazione di tutti i ricorsi pendenti presso i T.A.R., il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Questi risultati sono stati suggellati dall'attribuzione, nello scorso dicembre, del Premio Agenda Digitale 2017.

La magistratura amministrativa aveva concorso a tale premio nella sezione dedicata alle amministrazioni centrali, intitolata "Attuazione dell'Agenda Digitale: casi di efficace digitalizzazione condotti su scala nazionale o internazionale".
Il premio è stato conferito dall'Osservatorio "Agenda Digitale" della School of *Management* del Politecnico di Milano con il patrocinio del Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero per la Semplificazione e la pubblica amministrazione del Governo Italiano.

I risultati, raggiunti dopo un anno dall'entrata in vigore del PAT, ci inorgogliscono ma siamo consapevoli che occorre andare oltre.

Consideriamo quanto fatto solo il punto di inizio di un percorso che deve ancora migliorare per raggiungere, spero in breve tempo, l'eccellenza.

4. LE FUNZIONI CONSULTIVE: BILANCIO DI UN'AUTORIFORMA

4.1. Il rinnovamento delle funzioni consultive del Consiglio di Stato: un primo bilancio

Se per le funzioni giurisdizionali il processo di rinnovamento è in pieno svolgimento, per le funzioni consultive del Consiglio di Stato può dirsi che, negli ultimi due anni, si è compiuta una prima fase di rilancio, non soltanto con riferimento ai pareri sugli atti normativi, ma anche a quelli sui quesiti.

Possiamo provare a tracciarne un primo bilancio.

Se l'anno scorso si poteva affermare che le riforme – in particolare, quelle della pubblica amministrazione e quella dei contratti pubblici – hanno costituito anche l'occasione per una vera e propria "autoriforma" delle funzioni consultive, quest'anno si può provare a tracciare un primo bilancio del nuovo assetto di una funzione che si sta dimostrando al passo con i tempi e di rinnovata utilità.

In due anni, si sono tenute, in aggiunta al carico ordinario, ben 63 commissioni speciali relative all'attuazione della legge n. 124 del 2015 (cd. legge Madia) o della riforma dei contratti pubblici. In media, una ogni 11 giorni. Tutti i pareri sono stati resi in tempi molto rapidi.

In particolare: nel 2016 vi sono state 28 commissioni speciali: 17 sulla l. n. 124 del 2015 e 11 in materia di contratti pubblici.

Nel 2017 vi sono state 35 commissioni speciali: 13 sulla l. n. 124, 17 in materia di contratti pubblici e altre 5 per riforme di particolare importanza (3 commissioni per le tre diverse tipologie di anticipazione pensionistica; 1 sul codice del terzo settore e 1 sul codice della nautica da diporto).

Questo dato non tiene conto delle ulteriori commissioni speciali istituite per la risposta a quesiti non relativi alle due riforme in questione, di cui si parlerà oltre.

Si è confermata l'utilità del modello delle commissioni speciali.

Tale metodo ha permesso di abbinare alle competenze della sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato le esperienze provenienti da colleghi delle sezioni giurisdizionali. Ciò ha comportato un sacrificio aggiuntivo per quasi tutti i colleghi del Consiglio di Stato: per tale sforzo eccezionale mi sia consentito, in questa sede, esprimere ad essi un sentito ringraziamento.

Sono state, altresì, approfondite e consolidate le innovazioni di metodo introdotte dall'inizio del 2016: l'apertura ai contributi degli *stakeholders* (che spesso hanno apportato nuovi e costruttivi elementi di valutazione), un più intenso utilizzo dello strumento dell'audizione dell'amministrazione proponente (che ha consentito di chiarire aspetti difficili da comprendere con la sola trasmissione delle note scritte), l'immediata pubblicazione anche di un *abstract* per comunicare i punti principali di ogni parere.

Soprattutto, si è ribadita la sempre maggiore attenzione ai profili della cd. 'manutenzione' delle riforme, dell'attuazione, della fattibilità, dell'analisi e della verifica dell'impatto. In altre parole, ai profili della loro 'utilità in concreto'

e non soltanto della loro ‘conformità in astratto’ alle fonti sovraordinate.

Nei suoi pareri, il Consiglio di Stato ha esaminato l’utilizzo, o il mancato utilizzo, di tutti gli strumenti di qualità della regolazione, spesso di derivazione internazionale, cercando anche di indirizzare le amministrazioni a un ricorso più virtuoso a tali strumenti.

I pareri del Consiglio di Stato sono diventati un contributo significativo non soltanto per il Parlamento e per il Governo, ma anche per i soggetti deputati all’attuazione delle riforme e per la dottrina.

Spesso, nei convegni, il parere del Consiglio di Stato viene analizzato accanto al testo del decreto di riforma, poiché fornisce non soltanto indicazioni sui principali nodi critici, ma anche indirizzi interpretativi generali e indicazioni per la fase attuativa.

4.2. I principali interventi del 2017: il completamento della riforma Madia e la prosecuzione di quella dei contratti pubblici

Con particolare riferimento al lavoro dell’anno 2017, si è completata, con i decreti delegati, la riforma Madia: una riforma importante da valutare, ora, alla prova dell’attuazione concreta.

Da un lato, sono stati emanati pareri su significativi decreti che hanno completato alcuni settori-chiave della delega.

In particolare, vanno menzionate le riforme del pubblico impiego, della valutazione delle *performance*, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco.

Dall’altro, ha avuto anche avvio la stagione dei decreti correttivi.

Si pensi alle società partecipate, alla dirigenza sanitaria, alle autorità portuali, al Codice dell’amministrazione digitale.

Ciò ha consentito al Consiglio di Stato di pronunciarsi sul nuovo ‘modello’ della legislazione delegata di cui all’art. 76 Cost., come oggi attuato nella prassi costituzionale.

Se il modello del decreto legislativo costituisce, potenzialmente, uno degli strumenti di intervento più efficaci per costruire una riforma organica (nella sua interazione tra Parlamento e Governo, tra indirizzi di *policy* e normativa di dettaglio, e con un *decision making process* ormai partecipato e arricchito da vari pareri), così lo strumento del decreto legislativo integrativo e correttivo costituisce ormai un elemento fondamentale di tale modello, poiché ne assicura la realizzazione in concreto dopo una prima fase di 'collaudo'. Ma proprio per questo i decreti correttivi – che non possono costituire una "nuova riforma" – dovrebbero presupporre l'individuazione delle prime criticità applicative, di cui andrebbe dato adeguato conto con strumenti *ad hoc*, il che invece non sempre accade.

Sempre nel 2017 è proseguita l'attuazione della riforma dei contratti pubblici: con l'emanazione di un ampio decreto correttivo del codice del 2016; con l'approvazione di svariati provvedimenti attuativi del Governo; con la pubblicazione di numerose altre linee guida dell'ANAC, la quale ha continuato a chiedere in via facoltativa il parere del Consiglio di Stato, considerandolo innovativamente come un "elemento costitutivo" del processo di emanazione.

Quanto ai pareri sui provvedimenti governativi, si ricordano quelli: sugli appalti in materia di beni culturali, sui contratti all'estero, sul programma di lavoro e acquisizione forniture, sui servizi sostitutivi di mensa, sulle polizze per garanzie fideiussorie.
Quanto ai pareri sulle linee guida dell'ANAC, vanno menzionati quelli in materie importanti quali: gli affidamenti *in house*, il partenariato pubblico-privato, il contraente generale.
Si segnalano, infine, altre riforme di grande importanza, sulle quali il parere del Consiglio di Stato ha fornito un contributo di particolare rilievo: le tre diverse tipologie di Ape (anticipazione pensionistica), il codice del terzo settore, il codice della nautica da diporto, i tre decreti sul settore cinematografico e audiovisivo, il rilancio economico del Mezzogiorno, la riforma organica della protezione civile.

4.3. Alcuni fenomeni nuovi

Questo primo bilancio deve anche tener conto dell'emersione, nel corso dell'ultimo anno, di alcuni fenomeni nuovi e positivi.

Una prima novità è quella della richiesta in via facoltativa del parere del Consiglio di Stato sul testo di un codice di riforma

(quello della nautica da diporto) in cui la delega non prevedeva tale adempimento.

È la prima volta che ciò accade. Dopo anni in cui la dottrina – di fronte a leggi che prevedevano la loro attuazione "con decreti non aventi valore regolamentare" – era arrivata a parlare di "fuga dal regolamento" per evitare anche il parere del Consiglio di Stato, si può forse sperare che tale tendenza si sia arrestata, se non capovolta.

Questo fenomeno si inserisce, quale ulteriore elemento di novità, in un quadro rinnovato delle funzioni consultive all'interno del procedimento normativo, che potrebbe portare l'Istituto – già a legislazione vigente – ad un ruolo ancor più attivo nella predisposizione diretta di schemi normativi di riordino e di riforma.

Era stato già osservato (a proposito dell'ANAC) che la richiesta facoltativa di parere su atti normativi o di regolazione "è la conferma di un'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato di cui all'art. 100 della Costituzione", e che questa scelta inquadra le funzioni consultive "in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un *advisory board* delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato".

Nel caso del codice della nautica da diporto, si è osservato che la richiesta facoltativa di parere – la prima, si ripete, su uno schema di codice senza espresso obbligo della legge delega – sembra altresì fornire una diversa lettura della legge 15 maggio 1997, n. 127 (la cd. Legge Bassanini-2).

L'art. 17 della citata legge – oltre ad istituire una Sezione consultiva *ad hoc* per l'esame degli schemi di atti normativi del Governo – menziona il Consiglio di Stato anche al comma 25, disponendo che "il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria" non soltanto "per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400", ma anche, in via generale, "per l'emanazione di testi unici".

Sino ad ora, l'espressione "testi unici" è stata intesa in senso restrittivo dal Governo, per cui gli schemi di "codice" sono stati sottoposti al parere del Consiglio di Stato soltanto quando la legge delega espressamente lo prevedeva. La richiesta in esame sembra quindi aprire, come richiesto anche dalla dottrina, a un diverso, più sistematico e meno casuale ruolo del Consiglio di Stato nell'attività di riordino e codificazione dell'ordinamento.

Peraltro, tale scelta sarebbe coerente con una serie di altre disposizioni presenti nell'ordinamento, ma spesso poco utilizzate, a partire dall'art. 14, n. 2), del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, secondo cui il Consiglio di Stato "formula quei progetti di legge

ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo", ivi compresi, appunto, gli schemi di codice, di testo unico, di riassetto normativo di qualsiasi tipo.
Si ricorda, altresì, l'opportunità di utilizzare gli strumenti già messi a disposizione dall'ordinamento, in particolare attraverso la legge n. 400 del 1988 (diverse dal noto art. 17, commi da 1 a 4, sui regolamenti governativi, ministeriali e di delegificazione) che si riferiscono ai processi di semplificazione e riordino normativo:
- per la legislazione primaria, l'art. 17-*bis*, che consente in ogni momento la redazione di testi unici compilativi per settori omogenei, in cui il Governo può già oggi demandarne la redazione al Consiglio di Stato, che ha facoltà di avvalersi di esperti, in discipline non giuridiche;
- per le fonti regolamentari, l'art. 17, comma 4-*ter*, che consente di provvedere al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono comunque obsolete";
- per il processo sistematico di revisione periodica di entrambi i livelli normativi, l'art. 13-*bis* (rubricato "Chiarezza dei testi normativi"), comma 3, il quale dispone che "periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'art. 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni".
Si ricorda, infine, anche il comma 28 del già citato art. 17 della legge n. 127 del 1997, il quale dispone che la Sezione consultiva per gli atti normativi "esamina altresì, se richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri, gli schemi di atti normativi dell'Unione europea". Anche tale ultima previsione, che pure potrebbe rivelarsi utile per rafforzare la partecipazione del Paese alla "fase ascendente" della normativa eurounitaria (in cui l'Italia è tradizionalmente meno attiva dei suoi principali *partner* europei), non risulta essere stata mai applicata in concreto.

Una seconda novità è costituita da una rinnovata e approfondita attenzione al tema della qualità della regolazione.
Ciò è stato particolarmente evidente in relazione all'articolato parere (n. 1458 del 19 giugno 2017) reso dalla Sezione normativa sullo schema di nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazione.
Questo parere ha consentito di attivare un dibattito inedito sui tre principali strumenti di qualità del *flow* della regolazione, sulla necessità di un loro utilizzo integrato e "circolare", di un processo di analisi trasparente e aperto, di un ricorso sempre più consapevole a istituti nuovissimi quali il *regulatory budget*, le sanzioni reputazionali e le tecniche di *behavioural regulation*.

Si è anche segnalato che il nuovo regolamento sull'AIR costituisce soltanto l'avvio di un percorso, che deve essere accompagnato da un cambiamento culturale e da soluzioni organizzative adeguate.

La terza novità riguarda le problematiche più squisitamente amministrative di interpretazione e attuazione delle riforme, nonché di prevenzione del contenzioso.
Il riferimento è a un rilancio dello strumento dei quesiti, che ha consentito di risolvere, in via preventiva, possibili conflitti istituzionali, come nel caso del quesito proposto dalla regione Veneto sulla nuova disciplina dei vaccini, in cui il parere del Consiglio di Stato ha condotto alla rinuncia a defatiganti iniziative in sede giurisdizionale.
Il riferimento è al parere di Commissione speciale 26 settembre 2017, n. 2065.

Effetti analoghi si sono avuti in relazione a rilevanti controversie lavorative, ad esempio, nel caso del parere sulla stabilizzazione dei magistrati onorari o di altre problematiche sociali, come nel caso delle farmacie o delle confessioni acattoliche.
Il riferimento è, rispettivamente, ai pareri: Comm. spec., 7 aprile 2017, n. 854, Comm. spec., 3 gennaio 2018, n. 69, Sez. I, 7 novembre 2017, n. 2325.

Non va infine dimenticata, in relazione a questa evoluzione della attività consultiva, la funzione dei quesiti connessi alla fase di prima applicazione delle riforme, per una loro più attenta e mirata attuazione.
È il caso del quesito sulle modalità di attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, sulla riforma Madia (Comm. spec., 17 gennaio 2017, n. 83), ma già prima il noto quesito sul silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640).

5. L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DEL CONSIGLIO DI STATO E DEI T.A.R.

Continua la strategia di rilancio della "macchina" della giustizia amministrativa iniziata da circa un anno. L'opera di riforma è andata oltre l'attività consultiva e giurisdizionale, interessando anche diversi profili dell'organizzazione.

5.1. Il nuovo regolamento di organizzazione

Nell'ultima seduta del 2017 il Consiglio di Presidenza ha approvato il nuovo regolamento di organizzazione.

Proprio in considerazione dell'importanza che hanno assunto per la nostra giustizia la comunicazione verso l'esterno e i rapporti internazionali, il nuovo regolamento prevede l'istituzione dell'Ufficio stampa e comunicazioni istituzionali e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea e internazionali.

Si tratta, per la giustizia amministrativa, di una riforma di evidente importanza che recepisce, nel dettare il nuovo assetto degli uffici, i principi di semplificazione, efficienza ed economicità, che sono alla base dei moderni apparati amministrativi, anche con accorpamenti di uffici dirigenziali.

Si riorganizzano gli uffici centrali, con un riordino delle competenze che assicuri una più rapida ed efficiente gestione dell'attività amministrativa con le due nuove direzioni generali (Direzione generale risorse umane e finanziarie e Direzione generale Ufficio informatico) e nasce l'Ufficio unico per la contrattualistica; si accorpano gli uffici dirigenziali delle Sezioni consultive e atti normativi del Consiglio di Stato e, salvo poche eccezioni, gli uffici dirigenziali dei Tar con Sezioni staccate. Questo riassetto garantirà, con l'eliminazione quasi totale del ricorso all'istituto dell'*interim*, un notevole risparmio di spesa.

5.2. Lo *Smart Working*

Nel 2017 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inserito la giustizia amministrativa tra le Amministrazioni che sperimentano il cd. Lavoro agile (cd. *Smart Working*).

Sono state prescelte per la sperimentazione una sezione del Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia della regione siciliana, una sezione del T.A.R. Lazio, sede di Roma,

e una del T.A.R. Lombardia, sede di Milano. Le fasi del lavoro oggetto di sperimentazione sono la ricezione dei ricorsi, l'accertamento dell'avvenuto pagamento del contributo unificato e, in caso negativo, la spedizione dell'invito al pagamento, la pubblicazione delle decisioni e la verifica dei ricorsi perenti.

Siamo di fronte ad una diversa, e per certi aspetti nuova, modalità di lavoro, che non è più legata alla presenza in sede ma al raggiungimento degli obiettivi definiti e condivisi con la dirigenza. L'impiegato potrà lavorare in qualsiasi posto ritenga, ma dovrà garantire la stessa prestazione che avrebbe reso presso la propria sede di servizio.

A regime questo nuovo modo di lavorare garantirà un vantaggio, in termini di costi, per l'Amministrazione e una migliore qualità di vita per gli impiegati che intenderanno avvalersene, i quali riusciranno a conciliare meglio le esigenze della vita lavorativa con quelle, quotidiane, della famiglia.

Il ruolo chiave per il successo di questa nuova modalità è dei dirigenti; ma il vero protagonista sarà il personale coinvolto, responsabilizzato della buona riuscita della sperimentazione e, quindi, della possibilità di utilizzare, nel futuro, a regime questa pratica.

5.3. L'Ufficio studi

Nel corso del 2017 l'Ufficio studi ha, da un lato, consolidato e, dall'altro, notevolmente ampliato l'attività di formazione nazionale e internazionale, il servizio News (ovvero l'informazione *on line* sulle novità giurisprudenziali e normative di maggiore interesse), il dibattito scientifico, anche mediante l'organizzazione di seminari e convegni, il supporto all'attività internazionale e con i Paesi dell'Unione europea.

In continuità con quanto realizzato nel 2016 si sono svolte, di comune intesa con l'Ufficio del massimario della Corte di cassazione, ricerche a supporto della soluzione di questioni

sottoposte alle Sezioni unite e all'Adunanza plenaria in materia di cd. rifiuto di giurisdizione (ai sensi dell'art. 111 Cost.) e di applicabilità della cd. *compensatio lucri cum damno* alle ipotesi di concorso fra azione risarcitoria e azione indennitaria.

Lo sviluppo di questa collaborazione incrementa la ricerca di soluzioni condivise affinando la cultura comune della nomofilachia nell'ottica dell'unità funzionale della giurisdizione.

Nel corso del 2017 è stato completato lo studio monografico, realizzato attraverso una proficua sinergia fra l'Ufficio studi e l'Accademia, che affronta, anche in chiave comparata il tema dell'efficienza della giustizia amministrativa con particolare riguardo all'impatto sul sistema economico e che sarà offerto alla riflessione pubblica nel corso di un seminario che gli uffici studi della giustizia amministrativa e della Banca d'Italia organizzeranno presso la Banca d'Italia.

È stato approfondito il rapporto di stabile collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, attraverso l'organizzazione di incontri seminariali congiunti, iniziative di formazione linguistica (tramite la partecipazione dei giudici amministrativi al corso di *e-learning* di inglese giuridico) e attività di formazione giudiziaria in sede europea.

Nell'ambito delle funzioni di formazione e collaborazione istituzionale internazionale, l'Ufficio studi ha curato nell'anno 2017: l'indizione di bandi e l'elaborazione delle graduatorie per la partecipazione da parte dei giudici amministrativi a *stage* della durata di due settimane all'estero o a visite di studio presso le Corti europee e presso la Commissione, *stage* specializzati in materia ambientale o del diritto della concorrenza, *stage* di Presidenti nonché per *workshop* di diritto amministrativo banditi dall'EJTN (Rete europea di formazione giudiziaria) e agli *stage* di due settimane organizzati dall'AIHJA (Associazione Internazionale delle Supreme Corti Amministrative); l'organizzazione di *stage* di due settimane in Italia (25 presso i T.A.R. e uno presso il Consiglio di Stato), ai quali hanno partecipato 26 colleghi stranieri; l'organizzazione e l'ospitalità di *workshop* di diritto amministrativo, in lingua inglese, nell'ambito dell'EJTN (in particolare si segnala che, per la prima volta, nel novembre 2018 si terrà a Roma un *workshop* in materia di diritto europeo della concorrenza

interamente organizzato dall'Ufficio studi della GA); la redazione di questionari da inviare ad ACA (associazione delle Alte Corti amministrative europee) e all'AIHJA (Associazione Internazionale delle Supreme Corti Amministrative) in occasione del seminario tenutosi a San Servolo, 26-27 settembre 2017 su "*Electronic access to the Courts*"; la partecipazione ai seminari di ACA nel corso del seminario tenutosi a Cracovia in data 17-18 settembre 2017 su "Ordine pubblico, sicurezza pubblica e immigrazione"; la preparazione e organizzazione del seminario tenutosi a Roma il 26 maggio 2017 dal titolo: "60 anni dopo i Trattati di Roma. I diritti ed i valori fondamentali nel dialogo tra la Corte di giustizia e le Corti supreme italiane", in occasione del quale è stato siglato il Protocollo di intesa tra il Consiglio di Stato e la Corte di giustizia UE; la preparazione e organizzazione del seminario tenutosi a Roma il 16-17 novembre 2017, in collaborazione con la SSM, dal titolo: "Il dialogo tra le Corti e l'attuazione del diritto convenzionale nell'ordinamento interno. I Protocolli d'intesa tra la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato.", in occasione del quale è stato stipulato il Protocollo di intesa tra il Consiglio di Stato e la Corte EDU; l'aggiornamento della pagina dedicata al Consiglio di Stato italiano sul sito ACA-Europe; la redazione dei questionari richiesti dall'ENCJ (Rete europea dei Consigli di giustizia) per conto della Commissione europea in vista della elaborazione dell'annuale *Scoreboard justice*.

5.4. Il completamento del reclutamento

L'intensificarsi delle questioni da trattare nelle sedi consultiva e giurisdizionale ha reso necessario accelerare i procedimenti volti a nuove assunzioni di personale di magistratura, per colmare le note carenze di organico.

In particolare, hanno assunto servizio 10 Consiglieri di Stato vincitori dei concorsi, indetti con d.P.C.S. 14 aprile 2015 e d.P.C.S. 15 aprile 2016. Di questi, 5 hanno assunto servizio il 5 gennaio 2017 e gli altri il 7 settembre 2017; 9 Consiglieri di Stato provenienti dai Tribunali amministrativi regionali *ex* art. 19, comma 1, n. 1, della legge n. 186 del 1982 e 7 Consiglieri di Stato di nomina governativa *ex* art. 19, comma 2, n. 2, della legge n. 186 del 1982, che hanno assunto servizio nei mesi di febbraio e novembre 2017, ed è in corso di perfezionamento il procedimento di nomina, sempre da parte del Governo, di un altro Consigliere di Stato di nomina governativa.

Per i T.A.R., si è conclusa la procedura concorsuale a 45 posti di Referendario, bandita con DPCM del 29 dicembre 2014. I 41 vincitori prenderanno servizio nel mese di marzo 2018.

Sono state inoltre indette nuove procedure concorsuali per l'assunzione di Consiglieri di Stato e Referendari T.A.R.

In particolare, per il Consiglio di Stato, è stato bandito, con d.P.C.S. 11 aprile 2017, un concorso a 3 posti, le cui prove scritte sono previste dal 5 al 10 marzo 2018; per i T.A.R. è stato bandito, con d.P.C.M. 11 ottobre 2017, un concorso a 70 posti di Referendario.

Da segnalare che la legge di bilancio per il 2018 ha disposto

un limitato aumento dell'organico di magistratura.

Si tratta dell'art. 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, secondo cui il numero dei presidenti di sezione del Consiglio di Stato è aumentato di una unità, quello dei Consiglieri di Stato di sette unità e quello dei referendari dei tribunali amministrativi regionali di quindici unità.

Questa innovazione è dovuta a uno specifico emendamento del Governo, che si aggiunge alle altre innovazioni prima descritte in materia di processo amministrativo telematico e di Ufficio del processo. Tutto ciò denota una sensibilità non comune nei confronti dei problemi della giustizia amministrativa da parte dell'Esecutivo, della quale dobbiamo prendere atto positivamente.

Proprio in considerazione della mole di lavoro presso gli uffici si è provveduto anche a colmare, in parte, le molte carenze di organico del personale amministrativo.

Si è innanzitutto provveduto ad assumere, scorrendo graduatorie di concorsi espletati da altre amministrazioni, i tre dirigenti dei tre nuovi uffici dell'informatica, istituiti dall'art. 9, d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con l. 25 ottobre 2016, n. 197, nonché 13 funzionari informatici, dislocati, oltre che nei tre nuovi uffici, anche nei cd. Poli Informatici Territoriali (PIT), che coordinano in sede locale le attività tecniche, raccolgono e normalizzano le segnalazioni dei magistrati e del personale amministrativo, progettano e propongono al Servizio soluzioni per migliorare e semplificare le procedure informatiche.

E' stato poi assunto, per mobilità esterna, il Segretario generale del T.A.R. Piemonte (che è Segretario generale anche del T.A.R. Valle d'Aosta) nonché, scorrendo graduatorie di concorsi espletati dalla stessa giustizia amministrativa, 7 funzionari e 5 assistenti amministrativi, nonché, per mobilità esterna, 1 assistente amministrativo e 2 operatori provenienti dal Corpo Forestale dello Stato.

Sono stati infine stabilizzati 8 comandati da altre Amministrazioni con la qualifica di funzionario, 4 di assistente amministrativo e 3 di operatore, che lavoravano nella giustizia amministrativa da almeno 3 anni.

5.5. L'avvio della funzione di comunicazione istituzionale

Già negli anni scorsi avevo evidenziato la necessità di avviare una funzione di comunicazione istituzionale della giustizia amministrativa: se un tempo il silenzio era un valore assoluto

per i servitori dello Stato, oggi la comunicazione è avvertita come parte integrante del servizio pubblico.

Questa esigenza diventa più evidente di fronte a una certa disinformazione sulla giustizia amministrativa, a una mancata conoscenza dei suoi tempi e modi di lavorare, all'attribuzione al giudice amministrativo di mali che non dipendono da lui (ad esempio, il presunto blocco degli appalti in Italia ad opera dei T.A.R., di cui si è detto prima).

Nei mesi scorsi - con il sostegno convinto del Consiglio di presidenza - abbiamo finalmente strutturato la comunicazione istituzionale, grazie al nuovo regolamento di organizzazione.

I primi frutti di tale lavoro iniziano a vedersi.

È proseguita l'opera di redazione di comunicati stampa su alcune pronunce di particolare impatto, con un meccanismo che anticipa la notizia e consente di comunicarne in maniera neutra i contenuti principali.

E' aumentata, anche se in modo graduale, la nostra presenza sui *media* tramite interviste e dichiarazioni di chiarimento.

Soprattutto, cresce l'interesse della stampa ad acquisire una più ampia conoscenza dei dati, in particolare sulla nostra produttività e sull'impatto delle nostre decisioni sull'economia. Ad esempio, sono stati recentemente pubblicati alcuni approfondimenti sia sui tempi della nostra giustizia e sui suoi principali filoni giurisprudenziali, sia sull'impatto "effettivo" del nostro contenzioso in materia di appalti. Tali approfondimenti giornalistici hanno consentito di evidenziare l'infondatezza di alcuni luoghi comuni sulla nostra giustizia.

Certo, essi hanno anche richiesto uno sforzo notevole dei nostri colleghi e dei nostri uffici per raccogliere il materiale necessario, ma sono convinto che la funzione di raccolta e di aggregazione di dati e di statistiche che stiamo sviluppando può fornire un contributo prezioso di conoscenza e di chiarezza sul nostro lavoro.

Certo, siamo solo all'inizio e abbiamo ancora molto da fare.

Dobbiamo ora iniziare a sviluppare maggiormente tale attività anche presso i TAR, con la consapevolezza che la comunicazione di decisioni ancora non definitive è delicata, ma anche con la certezza che le nostre funzioni sono unitarie, e unitariamente vanno comunicate.

Dobbiamo specializzarci nel diventare sempre di più "diffusori attivi" di conoscenza sulla giustizia amministrativa, sia nei dibattiti mediatici di ampia diffusione sia in quelli specialistici sul rapporto tra cittadini e pubblico potere.

Dobbiamo migliorare nella divulgazione non specialistica del "contesto" in cui opera il giudice amministrativo: siamo già in contatto con l'Ordine dei giornalisti per organizzare seminari con *focus* specifici su temi più tecnici e complessi, ma con grande impatto sui cittadini.

Soprattutto, dobbiamo ancora, con l'aiuto di tutti i colleghi, imparare a identificare e comunicare le tante "piccole storie" di cittadini che chiedono giustizia, e la ottengono, presso un giudice amministrativo che è più vicino ad essi nella realtà di quanto non lo sia nella percezione mediatica.
C'è ancora tanto da fare, per una funzione appena avviata. Ma la strada che abbiamo intrapreso mi sembra quella giusta.

5.6. Il Sito web della giustizia amministrativa

Nel processo di intensificazione della comunicazione, che caratterizza ormai da circa un anno la giustizia amministrativa, un ruolo fondamentale è svolto dal sito istituzionale.
Sono pubblicati, in tempo reale, tutti i provvedimenti dei giudici amministrativi di primo e di secondo grado e tutti i pareri del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (ad oggi, circa 2.300.000).
Dal 1° gennaio 2017 il Sito è diventato il mezzo più veloce per far conoscere le nostre decisioni più importanti, che vengono segnalate sulla *home page* a poche ore dalla pubblicazione, nonché gli approfondimenti di magistrati e rappresentanti del mondo accademico che, per l'attualità degli argomenti trattati, meritano una particolare attenzione.
Sezioni speciali sono dedicate ai contratti pubblici, con la raccolta di sentenze, commenti dottrinari, pareri, deliberazioni Anac in calce ad ogni articolo del Codice dei contratti; alla riforma Madia della Pubblica amministrazione; ai molteplici convegni e incontri internazionali, con la pubblicazione delle relative relazioni e, ove possibile, del video della giornata di studi.

La cura che abbiamo prestato al Sito istituzionale come strumento di comunicazione è premiata con un continuo aumento del numero dei visitatori (pari a circa 400 mila nuove visite nell'anno 2017, con un incremento del 7% rispetto all'anno precedente), a dimostrazione dell'utilità del servizio svolto.

Segnalo infine che, in virtù di un progetto co-finanziato dalla Comunità Europea, abbiamo reso disponibili le nostre pronunce sul Portale europeo della giustizia *e-justice*, attribuendo a ciascuna di loro uno specifico identificatore ECLI (*European Case Law Identifier*) che le rende individuabili in modo univoco. Questa migrazione dei provvedimenti giuridici è parte integrante del progetto Europeo BO-ECLI, che ha l'obbiettivo di favorire l'accesso ai provvedimenti giuridici degli Stati Membri, co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso l'EU *Justice Program*.

5.7. La statistica

Per avere sempre a disposizione tutte le più importanti informazioni sulla nostra attività, è stato istituito, nel Servizio per l'Informatica, un ufficio che si occupa in modo permanente delle rilevazioni statistiche.

Con il nuovo ufficio è possibile approfondire il livello di analisi delle richieste di giustizia, nelle materie corrispondenti ai diversi interessi pubblici oggetto di tutela, e delle risposte che la giustizia amministrativa riesce a dare.

Si rendono così tempestivamente disponibili, per gli operatori, per gli organi di stampa e per la società civile, molteplici informazioni, frutto di elaborazioni semplici o anche complesse, utili ad evidenziare le caratteristiche salienti, per ogni materia, dell'attività svolta e delle sue implicazioni.

L'istituzione dell'Ufficio statistica, così come, con il nuovo Regolamento di organizzazione, dell'Ufficio rapporti con le Istituzioni europee e internazionali, non rileva solo per il fatto materiale della nascita di nuovi Uffici quanto, piuttosto, per il carattere stabile che hanno assunto le funzioni dagli stessi svolte, funzioni che assumono un ruolo cruciale nell'apertura che la giustizia amministrativa ha verso l'esterno.

5.8. I magistrati e il personale amministrativo

Tracciando un bilancio dell'anno appena concluso posso dire che molto è stato fatto.

I dati sulla produttività, che prima ho citato, ne sono la dimostrazione.

Tali risultati sono frutto dell'intenso lavoro di tutti i magistrati, che sento il dovere di ringraziare pubblicamente perché, con encomiabile spirito di servizio, non si sono mai sot-

tratti di fronte alle necessità di partecipare, oltre alle adunanze e alle udienze ordinarie, già di per sé complesse, anche alle udienze straordinarie per decidere, in tempo reale, i ricorsi elettorali, nonché commissioni speciali per rendere con urgenza pareri sulle questioni più complesse.
Il ringraziamento va esteso ai dirigenti e al personale amministrativo tutto, altamente qualificato e professionale, sempre pronto ad affrontare non solo la quotidianità con i suoi tanti, piccoli problemi, ma anche le novità, con spirito propositivo, senza mai perdersi d'animo di fronte alle difficoltà.

6. IL DIALOGO CON LE ALTRE CORTI

Il nuovo contesto giuridico generale che ho provato a descrivere all'inizio ha una duplice conseguenza: un'accentuazione di quello che è stato definito il diritto giurisprudenziale, cioè il diritto posto in essere dalle Corti in un quadro globale di regolazione dei rapporti giuridici rispetto al quale le legislazioni nazionali per forza di cose regrediscono; la necessità di un raccordo in modo da assicurare una convergenza tra gli ordinamenti nazionali e di questi con gli ordinamenti sovranazionali - in altre parole, una convergenza tra i sistemi di tutele - in grado di fornire una risposta adeguata alla domanda "transnazionale" di giustizia.
Sul piano interno, il dialogo tra le Corti, attivo da sempre e incrementato nell'ultimo anno mediante il rafforzamento degli strumenti della nomofilachia, è sfociato nel Memorandum di intesa, di cui si è detto, e nella intensa cooperazione tra gli Uffici delle Corti deputate agli studi e alla formazione.

Sul piano internazionale ci si è mossi lungo due direttrici: incontri bilaterali e protocolli di cooperazione con Corti straniere, anche non europee.

Penso agli accordi con la Corte suprema della Federazione russa e con il Tribunale amministrativo supremo della Tunisia nonché agli incontri bilaterali con la Corte suprema amministrativa della Repubblica dell'Iran e quella della Cina.
Nell'ambito europeo, oltre agli incontri bilaterali con il *Conseil d'Etat* di Francia, con la Sala amministrativa del Tribunale supremo di Spagna e con la Corte suprema amministrativa della Repubblica tedesca, segnalo, sul piano più propriamente sovranazionale, i protocolli di intesa con la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la conseguente partecipazione del Consiglio di Stato alla rete europea delle Corti supreme.

Il dialogo dà vita a un meccanismo virtuoso che vorrei definire di "scambio tra ordinamenti", in cui le Corti, attraverso strumenti anche formali quali il rinvio pregiudiziale alla Corte UE e il sindacato di costituzionalità per assicurare l'adattamento al diritto convenzionale, creano una griglia di princìpi comuni da riversare in maniera omogenea negli ordinamenti nazionali, al di là di anacronistiche chiusure, rese peraltro impossibili dalle realtà degli scambi e della circolazione delle persone.

La giustizia amministrativa italiana ha dato impulso a questo "dialogo tra Corti" anche sotto il profilo dello scambio di esperienze giurisdizionali e di *best practices* nell'ambito delle due associazioni esistenti tra Corti supreme amministrative: in sede europea l'ACA e in sede mondiale l'AIHJA.

L'ACA è la *Association of the Councils of State and Supreme administrative jurisdictions of the European Union*; l'AIHJA è l'*Association internationale des hautes juridictions administratives*.

Quanto all'ACA - che svolge un ruolo significativo nel raccordo tra Corti nazionali dell'UE - il nostro contributo è stato riconosciuto al punto da offrirci ufficialmente la prossima

presidenza dell'associazione, che sarà decisa nel maggio di quest'anno. Sarebbe la prima volta, per l'Italia, nella storia di questa importante organizzazione.

Si segnala, in particolare, la nostra partecipazione agli eventi ACA sulla *better regulation* a L'Aja (marzo 2017), e sui diritti umani e l'ordine pubblico a Cracovia (settembre 2017), oltre all'importante "studio orizzontale" dell'ACA sulla funzione nomofilattica, il primo a livello europeo.

Anche in sede AIHJA il Consiglio di Stato italiano è stato particolarmente attivo, ospitando a Venezia l'unico evento del 2017 sul processo telematico e rilanciando la necessità di un dialogo tra Corti anche con sistemi lontani, nell'ottica della *Global administrative Law*.

7. L'AUTOGOVERNO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

7.1. Il bilancio di una consiliatura del CPGA

Il Consiglio di presidenza eletto nel 2013 è formalmente scaduto lo scorso ottobre 2017 e il 15 ottobre si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei componenti togati. Tuttavia ad oggi il Parlamento non ha proceduto all'indicazione dei quattro componenti laici di propria competenza. Pertanto, il Consiglio di presidenza scaduto continuerà ad operare sino alla costituzione del nuovo.

In allegato alla presente relazione viene pubblicata anche la relazione dell'attività svolta nel quadriennio, con l'elenco delle delibere adottate.

L'organo di autogoverno è trasversalmente intervenuto su tutte le misure organizzative già esposte in altre parti della presente relazione, quali il nuovo regolamento di organizzazione, le misure per il processo amministrativo telematico, il

decreto sull'ufficio del processo e quello sulla sinteticità degli atti processuali, e il relativo monitoraggio, il nuovo regolamento sul concorso a referendario di T.A.R., la riforma dell'Ufficio studi.

In relazione all'Ufficio studi, oltre alla riforma normativa, il Consiglio di Presidenza ha selezionato i nuovi componenti con una procedura concorsuale.

Ha affrontato, per quanto di sua competenza, il tema dell'arretrato, con misure di carattere sia normativo che organizzativo: sul piano normativo, intervenendo sulla delibera dei carichi di lavoro; a livello organizzativo, prevedendo, come già detto, un piano straordinario di smaltimento dell'arretrato.

Ha inoltre attivato, e in alcuni casi concluso con sollecitudine svariati procedimenti disciplinari, nonostante le difficoltà dovute ad una normativa risalente nel tempo, stratificata e non sempre chiara.

In connessione con il tema del procedimento disciplinare, il Consiglio di presidenza ha intrapreso iniziative di carattere generale e organizzativo.

Da un lato, ha previsto un sistema di rilevazione automatica dei ritardi nei depositi dei provvedimenti giurisdizionali e di monitoraggio degli stessi, al fine di prevenirli prima ancora di sanzionarli.

Dall'altro lato, ha affrontato nuovamente il tema dell'autorizzazione degli incarichi extragiudiziari. Un primo provvedimento relativo agli insegnamenti è stato approvato a luglio 2017.

È necessario, però, procedere ad un profondo ripensamento della materia riguardante tali incarichi svolti nelle scuole di preparazione ai concorsi in magistratura, anche eventualmente attraverso confronti con mondi diversi da quello della giustizia amministrativa quali il CSM, il Ministero della Giustizia e il mondo dell'università.

Il Consiglio di presidenza è già al lavoro in questa direzione.

L'organo di autogoverno e il Comitato pari opportunità hanno anche affrontato il tema dell'eguaglianza e alternanza

di genere. La presenza di donne magistrato nei T.A.R. è significativamente aumentata negli ultimi anni; nei concorsi più recenti la percentuale di vincitrici donne raggiunge il 50%. Anche presso il Consiglio di Stato, pur non arrivando a tali percentuali, il numero di donne è significativamente aumentato negli ultimi anni.
Voglio ringraziare il Consiglio di presidenza, sia per l'impegno profuso, sia perché ha saputo svolgere un lavoro di squadra con l'obiettivo di coniugare l'autogoverno della magistratura con l'interesse generale della efficienza e qualità della giurisdizione.

7.2. L'esigenza di riformare il procedimento disciplinare

Una particolare attenzione merita la questione del procedimento disciplinare e della sua riforma.
Il clamore mediatico che comprensibilmente ha accompagnato una recente vicenda rischia, infatti, di non rendere percepibile la realtà dei fatti. Occorre chiaramente affermare che il caso, con le storture che ad esso sono collegate, non sarebbe emerso senza l'intervento del Consiglio di presidenza. Sono stati, infatti, gli organi della giustizia amministrativa a registrare i comportamenti anomali di un magistrato amministrativo e sono stati i medesimi organi ad avvisare il Ministro della giustizia, il Procuratore generale della Cassazione ed il Consiglio superiore della magistratura delle possibili anomalie del comportamento di un magistrato ordinario.

A fronte di un esposto presentato alla fine dell'anno 2016 sono state effettuate le prime audizioni, è stata subito dopo esercitata l'azione disciplinare, si è provveduto alla formulazione e contestazione degli addebiti, si è svolta, nel rispetto del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa, l'audizione dell'incolpato.

All'esito di un complesso procedimento è stata deliberata la

destituzione. Tutto ciò è avvenuto senza che gli organi della giustizia amministrativa siano muniti di un ispettorato; senza la possibilità, per la giustizia amministrativa, di avvalersi di organismi periferici; senza apporti da parte del giudice penale che, altre volte, con gli accertamenti effettuati con i propri poteri, ha offerto materiale per l'affermazione della responsabilità disciplinare; infine, con un procedimento disciplinare estremamente farraginoso, regolato da norme obsolete, che non solo non attribuiscono autonomia alla Sezione disciplinare ma prevedono ancora, a garanzia dell'incolpato, il parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato su tutti i provvedimenti espulsivi, sia che gli stessi siano definitivi, sia che siano invece cautelari e provvisori.

Di tali norme già da anni il Consiglio di presidenza ha chiesto la modifica inviando addirittura un possibile schema di disegno di legge.

Nonostante tutto ciò il procedimento riguardante la vicenda di cui si è detto si è concluso non con un provvedimento cautelare di sospensione, che lascia intatto il rapporto di impiego, ma con un provvedimento definitivo di espulsione dall'ordine giudiziario.

Non può, e non deve, certamente, essere sottovalutato lo smarrimento che una situazione del genere ha provocato nell'opinione pubblica: di esso occorre con franchezza prendere atto e di esso occorre tener conto per il futuro dell'intera giustizia amministrativa, anche con riferimento al controverso tema delle scuole. Un contributo importante potrà essere dato dal nuovo Consiglio di presidenza; per adesso, non può non essere sottolineata la straordinaria capacità dell'organo di autogoverno attualmente in carica di far fronte ad una

situazione tanto difficile quanto inedita, con strumenti giuridici obsoleti e del tutto inadeguati. E' per tale ragione che, personalmente, considero quella sopra descritta una esperienza difficile ma di cui la giustizia amministrativa può andar fiera, per la capacità dimostrata di determinarsi in modo indipendente ed efficiente, con una applicazione rigorosa della disciplina legislativa e regolamentare, nonostante le grandissime difficoltà sopra descritte.

8. CONCLUSIONI

Signor Presidente della Repubblica, signore e signori, ho cercato di indicare e testimoniare lo sforzo e l'impegno con cui i giudici amministrativi raccolgono le sfide che vengono dal mondo contemporaneo, e rispondono alla domanda di chiarezza, di semplicità e di giustizia che viene dalla società.

Negli anni precedenti ho tentato di indicare alcune di queste sfide proprie dei nostri tempi di cambiamento: la crisi della legislazione, la crisi dell'amministrazione, l'aumento dell'incertezza, il rapporto non facile tra politica e giurisdizione. Ho anche provato ad individuare alcuni profili problematici o critici riguardanti il sistema della giustizia amministrativa: la contraddittorietà di certe sue rappresentazioni, volte a descriverla ora come un problema per lo sviluppo economico, ora invece come un vantaggio competitivo per il sistema paese, il rischio dell'autoreferenzialità, l'assenza di un'adeguata strategia di comunicazione delle proprie sentenze e dei propri pareri.

E' stata, così, indicata la necessità di un vero e proprio pro-

cesso di autoriforma, capace di rilanciare le funzioni giurisdizionali, di reinterpretare il ruolo delle funzioni consultive, di rivedere l'organizzazione del sistema.
Questo processo, come è ovvio, è ancora in corso; tuttavia oggi, a distanza di due anni, è forse possibile indicare anche qualche concreto risultato, raggiunto grazie all'impegno ed alla generosità dei magistrati amministrativi ed alla disponibilità del Governo nell'approntare le necessarie misure legislative.
Si può pensare, in particolare: al nuovo ruolo delle funzioni consultive, soprattutto con riferimento alle attività normative, con la sottolineatura del valore dell'effettiva praticabilità delle riforme e della necessità di un continuo monitoraggio del processo che le riguarda.
Si può pensare ancora alla realizzazione di una serie di misure volte a rendere più efficiente il servizio pubblico svolto attraverso le funzioni giurisdizionali: innanzi tutto con la piena attuazione del processo telematico, ormai a regime; con l'istituzione dell'Ufficio del processo e degli altri servizi a supporto di questo; con l'introduzione di misure volte a dare concreta realizzazione al principio di sinteticità degli atti.
Si può pensare, infine, con riguardo all'organizzazione: all'avvio del programma di smaltimento; al completamento e all'aumento dell'organico dei magistrati; alla riorganizzazione degli uffici amministrativi; all'attivazione di funzioni di comunicazione e di analisi statistica del nostro lavoro.
A questi profili innovativi si è accompagnato anche il tentativo di dar corpo ad una più attenta cultura della giurisdizione, rigorosa sulla tutela dei diritti ma consapevole degli effetti e delle conseguenze delle proprie sentenze.

Certo, questi primi risultati non devono farci rallentare nell'impegno per il rinnovamento. C'è, infatti, ancora molto da fare.

Nella relazione dello scorso anno avevo richiamato l'insegnamento di Aldo Mazzini Sandulli, secondo il quale "dove la giustizia nell'amministrazione non è completa e perfetta, la libertà e la democrazia non possono ancora considerarsi conquistate". Qui, vale la pena di ricordare le parole con cui un grande studioso dei sistemi di giustizia amministrativa, Eduardo Garcia de Enterria, indica il nuovo ruolo assunto in Europa dal giudice amministrativo, chiamato ormai a "tutelare lo spazio di libertà che il cittadino contemporaneo ha conquistato in modo definitivo, e sulle cui fondamenta, soltanto, può edificare e proteggere la sua vita personale".

Nella realizzazione di questo compito sono impegnati, attraverso la fatica del giudicare, tutti i giudici amministrativi.