Consiglio di Stato

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017

Relazione del Presidente Alessandro Pajno

Roma, Palazzo Spada

31 gennaio 2017

Sommario

RELAZIONE....2
1. Inaugurazione dell'anno giudiziario e giustizia amministrativa in tempi di cambiamento....3
Indirizzi di saluto....3
1.1 Il significato della relazione sull'anno giudiziario....3
1.2 Anno giudiziario e contesto politico, sociale ed economico....3
1.3 L'ordinamento come corpo vivo....3
1.4 Società liquida e mutamento istituzionale. Il compito del giurista....3
1.5 La relazione sull'anno giudiziario come osservatorio istituzionale....4
1.6 L'anno 2016 ed il processo di cambiamento: un mutamento di direzione....4
1.7 Aumento dell'incertezza....5
1.8 Paura per il futuro....5
1.9 Confine e territorio: dallo "sconfinamento" al "riconfinamento"....5
1.10 La giurisprudenza amministrativa e le "situazioni soggettive fondamentali"....6
1.11 Contrasto dell'incertezza e ricostituzione della fiducia. Il contributo della giustizia amministrativa....7
1.12 Il confine mobile tra legislatore, amministrazione e giudice....7
1.13 I temi del rilancio....8
2. Le funzioni giurisdizionali....8
2.1 I grandi settori di intervento del giudice amministrativo....8
2.2 L'importanza della nomofilachia....9
2.3 I tempi e i numeri dell'intervento del giudice amministrativo....10
2.4 Il PAT e la sua valenza anche culturale....11
2.5 L'ufficio del processo e le novità sui tirocinanti....12
2.6 Le novità sul tema della sinteticità....12
3. Il rilancio delle funzioni consultive....13
3.1 Riforme amministrative ed evoluzione delle funzioni consultive....14
3.2 Il profilo quantitativo....14
3.3 Le innovazioni sul metodo di adozione dei pareri....14
3.4 I parametri di valutazione: dalla legittimità alla fattibilità....15

3.5 L'evoluzione del ruolo delle funzioni consultive.....16
4. L'organizzazione e i servizi del Consiglio di Stato e dei TAR.....17
4.1 La riforma del regolamento di organizzazione.....17
4.2 Il rilancio dell'Ufficio studi.....18
4.3 La comunicazione istituzionale.....19
4.4 Il sito web della giustizia amministrativa.....19
4.5 La cura di Palazzo Spada e degli altri luoghi della giustizia amministrativa.....20
4.6 Iniziative con la scuola.....20
4.7 Iniziative di solidarietà.....20
5. Il dialogo con le altre Corti.....20
5.1 Dialogo con le altre giurisdizioni nazionali.....21
5.2 Dialogo con le Corti europee e con le Corti superiori nazionali.....21
6. Il dialogo interno.....21
6.1 Il Consiglio di Presidenza.....22
6.2 Il personale di magistratura.....23
6.3 Il personale amministrativo.....23
7. Conclusioni.....23

RELAZIONE

1. Inaugurazione dell'anno giudiziario e giustizia amministrativa in tempi di cambiamento.

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.

1.1 Il significato della relazione sull'anno giudiziario

Svolgere una relazione sull'anno giudiziario significa dar conto, in un rapporto franco con i destinatari del servizio pubblico, dell'evoluzione e dei cambiamenti della giurisprudenza del giudice amministrativo; significa, però, anche cercare di descrivere lo stato della giustizia amministrativa e di dar conto del programma annunciato, per renderla più efficiente e più capace di rispondere alle domande che provengono dai cittadini.

1.2 Anno giudiziario e contesto politico, sociale ed economico

Una operazione del genere impone, in primo luogo, di considerare il *contesto più generale* nel quale si collocano le vicende della giurisprudenza e dello stesso sistema amministrativo: un contesto che è ad un tempo politico, sociale, istituzionale ed economico, all'interno del quale maturano sia le aspettative e gli interrogativi che la società rivolge al mondo della giustizia, sia le soluzioni che ora l'ordinamento ora la giurisprudenza sono capaci di fornire.

1.3 L'ordinamento come corpo vivo

Si tratta, poi, di avere consapevolezza del modo in cui operano gli strumenti giuridici: questi non intervengono su di una realtà statica, ma su di un corpo vivo sempre in movimento, proteiforme come le istituzioni dei nostri giorni, ad un tempo statali, regionali, locali, ma anche sovranazionali e globali.

1.4 Società liquida e mutamento istituzionale. Il compito del giurista

Un tal modo di essere delle istituzioni appare legato al modo di essere della società nell'era della globalizzazione: una società le cui vicende appaiono caratterizzate dalla *fluidità*: uno stato, questo, che conduce ad un continuo cambiamento di posizione e che nega la stabilità dei corpi solidi.

Questo esito lo avvertiamo distintamente attorno a noi: cambiano, si fondono e scompaiono i corpi intermedi della società, nonché le istituzioni e le loro forme organizzative; diritto pubblico e diritto privato non si scontrano come un tempo, ma si mescolano continuamente.

Una situazione del genere pone un problema per i giuristi, che tendono a disegnare e ad ipostatizzare un ordinamento che cambia proprio quando è oggetto di descrizione. I giuristi, infatti, sono bravi; ma, come osserva Sabino Cassese, sono bravi ad analizzare e dissezionare corpi statici, mentre gli ordinamenti sono sottoposti a un continuo processo di cambiamento: al proprio interno, quando conoscono la frammentazione, e all'esterno, quando divengono parti di reti più complesse nello spazio globale.
Si tratta, quindi, di analizzare istituzioni concrete in mutamento per cercare di comprendere le regole di tale cambiamento. Espressioni come *costituzione materiale* e *diritto vivente* rendono palese al massimo grado questo fenomeno. Ed infatti, quando una nuova disposizione, una nuova direttiva, un nuovo indirizzo giurisprudenziale entrano nell'ordinamento, non si completa o si definisce un corpo statico, ma si provoca un duplice effetto: da una parte, si registrano nuove domande che si manifestano nella società; dall'altra, si determina un cambiamento, i cui effetti sono talvolta prevedibili, almeno nel breve periodo, ma più spesso non adeguatamente preventivabili e valutabili.

1.5 La relazione sull'anno giudiziario come osservatorio istituzionale

Riguardate nell'ottica sopra descritta, le vicende – normative e giurisprudenziali – dell'anno giudiziario preso in considerazione diventano una vera e propria *manifestazione* del contesto sociale, istituzionale ed economico, mentre la relazione sullo stesso anno giudiziario acquista, in qualche modo, il valore di una forma di descrizione e valutazione dei mutamenti registrati nel sistema, quasi un contributo ad un più ampio osservatorio istituzionale.

In particolare, offrire alla considerazione del pubblico le risultanze dell'anno giudiziario della giustizia amministrativa, di una giustizia che incrocia le aspettative, le ansie, i bisogni, i disagi dei cittadini nei confronti del potere pubblico e del suo esercizio, che misura gli obiettivi raggiunti ma anche i fallimenti, significa, ad un tempo, mostrare come, nel flusso del cambiamento, si sono manifestate le nuove esigenze ed individuate le risposte che il sistema istituzionale ha cercato di fornire.

Se si vuole, la giustizia amministrativa opera come una vera e propria chiave di lettura dei cambiamenti della società e del rapporto di questa con il potere pubblico.

1.6 L'anno 2016 ed il processo di cambiamento: un mutamento di direzione

Già lo scorso anno era stato posto in luce come i nostri tempi siano caratterizzati da significativi mutamenti, conseguenza del processo di globalizzazione.

Mutamenti nel Paese, nel rapporto tra spazio globale e realtà nazionali, tra ordinamenti nazionali e ordinamenti sovranazionali, nel rapporto fra giurisdizione e territorio, nello stesso diritto amministrativo passato dal riferimento allo Stato a quello alla Costituzione, nella giustizia amministrativa che ha registrato la piena affermazione della sua anima liberale.

Nel 2016 il processo di cambiamento è continuato con intensità, se possibile, ancora maggiore.

Sono proseguiti, con intensità e drammaticità crescenti, i processi migratori; si è acuita la questione della libertà di circolazione; si è fatto più complesso il rapporto fra mercato e potere pubblico; è cresciuta, a fronte della gravità della crisi economica, la domanda di regole, e con essa la richiesta di rilancio di un ruolo del pubblico; è continuata, e forse aumentata, la competizione tra Corti nazionali e Corti europee.

Nel nostro Paese si sono registrate importanti riforme del mercato del lavoro, del credito, della scuola, della pubblica amministrazione. Soprattutto queste ultime, dopo l'esito del referendum costituzionale, sono divenute, per così dire, il "luogo" nel quale è destinata a concentrarsi tutta la domanda di cambiamento istituzionale: la loro concreta attuazione diventa decisiva.
E tuttavia, se il processo di cambiamento è continuato, esso ha, in qualche misura, mutato, se non contenuto, direzione; si sono manifestate con più forza esigenze che reclamano risposte più pronte ed adeguate nell'ordinamento.
Alcune parole d'ordine sembrano connotare quest'ultimo tratto della vicenda.

1.7 Aumento dell'incertezza

La prima di esse è *incertezza*: del proprio futuro, della propria sicurezza personale ed economica, delle stesse norme di diritto che regolano e disciplinano i rapporti fra privati cittadini, di quelle che consentono di programmare, progettare, investire.
Un esito del genere non meraviglia.
Società dell'incertezza è stata definita, da Zygmunt Bauman, la società postmoderna, nella quale una quota di (apparente) sicurezza è stata scambiata con un incremento delle libertà, e la libertà individuale è divenuta la misura di tutte le cose. Il mondo ha subìto e continuerà a subire ancora per molto "un processo di radicale e inesorabile aumento dell'incertezza" di cui il fenomeno della "scomparsa del lavoro" è la dimensione simbolica più chiara ed evidente.

1.8 Paura per il futuro

La seconda parola d'ordine è strettamente legata alla prima, ed è *paura*: una paura crescente per il proprio futuro, per la propria sicurezza economica, a fronte dell'approfondirsi della divisione fra chi è ricco e chi non possiede nulla, per la propria sicurezza personale, a fronte degli episodi di criminalità e dell'aggravarsi della questione dell'immigrazione.
È una paura che è alimentata dalle diseguaglianze e, a sua volta, ne genera altre.

1.9 Confine e territorio: dallo "sconfinamento" al "riconfinamento"

Le altre parole d'ordine sono *confine* e *territorio*.
La dimensione fluida ha prodotto conseguenze anche sulle istituzioni e sul diritto.
Si è assistito, infatti, ad una progressiva perdita di valore della dimensione solamente statale, mentre la asimmetria tra lo spazio dell'economia e quello della politica ha condotto ad una vera e propria *crisi della territorialità*.

Più in generale, si è registrata una crisi di quella *cultura dei confini* (M.R. Ferrarese), di ispirazione illuministica, improntata alle idee di chiarezza e distinzione, che dominava il mondo occidentale.
Si assiste alla scissione fra territorio e poteri, si registra la presenza di frontiere mobili, di territori senza governi, di regolazioni globali dettate da regolatori senza territorio.
È, anzi, la stessa idea di diritto, in bilico fra la vecchia identità ed i nuovi spazi aperti, a ridefinirsi. Il diritto tende a perdere il suo tradizionale ancoraggio al confine statale, e a divenire "*sconfinato*", nel duplice senso di un diritto che travalica i confini (ed è quindi sovranazionale) e che è senza confini (ed è quindi transnazionale). Il nuovo diritto tende ad abbandonare, con il confine, la logica del comando, mentre si afferma la speciale rilevanza della fonte giurisprudenziale e della fonte contrattuale.
Occorre tuttavia osservare che la variabilità dei confini e l'incertezza ed i timori che ne derivano sembrano far registrare il sorgere di una nuova esigenza di confini e di territorio, come il dibattito sulle misure da adottarsi per far fronte al fenomeno migratorio dimostra con assoluta chiarezza.
Allo "sconfinamento" sembra contrapporsi, adesso, una nuova esigenza di "riconfinamento", che dà luogo a forme diverse di diritto sovranazionale le quali, come è stato osservato, sottendono una voglia di "comunità".
A tali nuove istanze, che costituiscono in realtà due facce del processo di globalizzazione, sono chiamati a dare risposta non solo l'ordinamento nel suo complesso, ma anche la giustizia amministrativa. Questa interviene nel rapporto fra cittadino e potere pubblico e costituisce pertanto, ad un tempo, luogo di manifestazione delle nuove domande e tentativo di soluzione dei problemi.

1.10 La giurisprudenza amministrativa e le "situazioni soggettive fondamentali"

È per questa ragione che nella giurisprudenza del giudice amministrativo, accanto ai temi legati al rapporto fra diritto ed economia, tra potere pubblico e mercato, tra regolazione e contrattazione pubblica, tra ambiente e governo del territorio, acquistano un rilievo specifico le questioni riguardanti l'immigrazione, quelle concernenti i grandi servizi pubblici che costruiscono la cittadinanza sociale, quelle riguardanti l'esercizio del potere a fronte dei "nuovi diritti".
Si modifica quindi il "fuoco" dell'intervento della giurisprudenza amministrativa; aumenta la rilevanza delle materie relative ai diritti sociali, e quindi ai servizi: sono i servizi resi dalla pubblica amministrazione a rendere effettivi questi diritti.
Si comprende allora che ciò che rileva non sono soltanto i diritti, ma più in generale le "situazioni soggettive fondamentali". È di queste situazioni soggettive fondamentali che, in presenza dell'esercizio del potere, conosce il giudice amministrativo. Ed è così che egli diventa non solo giudice del potere ma giudice del rapporto di questo potere con la società nel suo complesso. Questo giudice deve saper cogliere l'evoluzione dell'ordinamento che, a sua volta, cerca di adeguarsi e di dare risposte all'evoluzione della società.
Deve saper incrociare, dall'interno, la contemporaneità.

1.11 Contrasto dell'incertezza e ricostituzione della fiducia. Il contributo della giustizia amministrativa

In questo quadro, l'esigenza di dare risposta all'aumento dell'incertezza del cittadino assegna, per dire così, un nuovo ruolo al giudice amministrativo: quello di contribuire alla *riduzione* dell'incertezza ed alla *ri-costruzione della fiducia* nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive.

L'elemento che più appare rarefatto nella società contemporanea è la *fiducia*.

La fiducia è un potente strumento di riduzione dell'incertezza ed è, per ciò solo, un fondamentale fattore di *coesione*.

Nelle società complesse vi è sempre un grado di incertezza che non può che essere eliminata né può essere governata con la semplice moltiplicazione delle regole. In un certo senso, anzi, l'iperregolazione è un fenomeno tipico di sistemi nei quali prevale la sfiducia; poiché non ci si fida gli uni degli altri, si cerca di sostituire la *cooperazione* con la *coazione,* imposta appunto attraverso le regole.

La fiducia, invece, ove esistente, consente la cooperazione volontaria, meno costosa e più produttiva della coazione.

La giustizia ed in particolare la giustizia amministrativa, in quanto specchio del rapporto tra cittadino e potere pubblico, può svolgere un ruolo fondamentale nel rafforzare la fiducia e di conseguenza nel ridurre l'incertezza.

Una giustizia efficiente e tempestiva, chiara nelle sue decisioni e coerente nei suoi orientamenti, efficace nell'esecuzione, è in grado di rendere poco convenienti i comportamenti che, violando le regole, tradiscono la fiducia, e di promuovere, invece, la cooperazione e l'adesione volontaria al precetto normativo.

La giustizia può anche contribuire a rafforzare la fiducia nel funzionamento delle istituzioni e nel rapporto fra cittadino e potere pubblico, dotandosi di strumenti che favoriscano una pronta risoluzione dei processi, che diminuiscano la frammentazione delle decisioni, e producano orientamenti riconoscibili sulle questioni controverse. Sia che si discuta delle norme del processo amministrativo, delle regole del procedimento, della disciplina o della materia dei contratti pubblici o di quella dell'urbanistica, la giurisprudenza dovrebbe pur sempre assumere il ruolo di interprete delle norme ed individuare soluzioni che, proprio perché stabili e chiare, siano idonee a diminuire i conflitti.

Pur considerando la necessaria ed indispensabile evoluzione giurisprudenziale, dovrebbe, comunque, evitarsi che sulla stessa questione sia possibile registrare una pluralità di soluzioni discordanti; una situazione del genere è destinata, infatti, a provocare un aumento dell'incertezza e di conseguenza del contenzioso.

1.12 Il confine mobile tra legislatore, amministrazione e giudice

La ri-costruzione della fiducia è particolarmente importante in presenza di un confine sempre più mobile tra legislatore, amministrazione e giudice.

Si modificano i rapporti tra giudice amministrativo e legislatore: si dequotano le fonti; la legge tende a farsi provvedimento amministrativo, perdendo i suoi connotati di generalità e astrattezza; in un sistema "a legislazione confusa" il giudice lavora sempre di più per categorie generali e contribuisce a "creare diritto" anche nei sistemi a tradizione di *civil law.*

Si modificano i rapporti tra giudice amministrativo e amministrazione: l'amministrazione ha paura di decidere; tende a difendersi più che a fare; quando non

si “amministra per legge”, al giudice si impone talvolta, suo malgrado, di “amministrare per sentenza”.

Come è ovvio, l’opera di ri-costruzione della fiducia non può essere affidata soltanto alla giurisprudenza, ma deve essere perseguita attraverso l’intervento sapiente dello stesso legislatore e delle altre istituzioni, attraverso il dibattito scientifico e culturale, con il contributo indispensabile del mondo dell’università e della ricerca; tuttavia è certo che questa opera rischia di rivelarsi inefficace senza l’intervento della giurisprudenza e, per quello che in questa sede rileva, di una chiara e stabile giurisprudenza sulle vicende del cittadino nei confronti del potere pubblico.

1.13 I temi del rilancio

È proprio in vista di questa opera di diminuzione dell’incertezza, di ri-costruzione della fiducia, di incremento dell’*accountability* dell’ordinamento che acquistano un ruolo significativo i temi della giurisdizione come *servizio pubblico*, della *sinteticità* degli atti dei giudici e delle parti, dell’*efficienza* dell’*organizzazione*, della *nomofilachia,* del *dialogo* fra le Corti e con l’avvocatura e la dottrina, della *formazione* dei giudici.
Ed è per la diminuzione dell’incertezza e per la ri-costruzione della fiducia che acquistano una importanza decisiva il rilancio delle funzioni giurisdizionali e consultive del giudice amministrativo, la modernizzazione della relativa macchina organizzativa.

2. Le funzioni giurisdizionali

2.1 I grandi settori di intervento del giudice amministrativo

Il quadro finora accennato descrive una molteplicità di fenomeni – sociali, economici e giuridici – al cui incrocio si colloca anche il giudice amministrativo.
Se questo è il contesto della sua azione, occorre analizzarne, sommariamente, i contenuti.
Si possono individuare almeno quattro grandi ambiti.

Un primo ambito è quello delle situazioni soggettive fondamentali e del *welfare*: sicurezza, salute, immigrazioni. Ricordo, ad esempio, le sentenze in materia di trascrizione dei matrimoni contratti tra persone dello stesso sesso; di rimborsi per la fecondazione eterologa; di determinazione dell’ISEE (indicatore della situazione economica equivalente); di insegnamento di sostegno.

Un secondo ambito è quello del governo del territorio, del paesaggio e dell’ambiente (si pensi alla sentenza sul piano ambientale nel caso “Ilva” s.p.a.).

Vi è poi tutto il settore dei contratti pubblici: segnalo, tra le tante decisioni dello scorso anno, quelle sulla validità delle attestazioni soa o sul contratto di avvalimento.

Un quarto, fondamentale settore è quello della concorrenza, della regolazione economica, in generale dei rapporti con l'economia: si pensi alle pronunce in materia di vigilanza bancaria in attuazione della disciplina del cd. *bail in*, o di trasformazione delle banche popolari.

A questi quattro ambiti va aggiunta la materia *lato sensu* elettorale: ricordo le pronunce sul quesito del *referendum* confermativo della legge costituzionale e quella che rimette alla Consulta le norme relative all'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo.

Questi quattro ambiti corrispondono, nella sostanza, al nuovo riparto di materie tra le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato che è stato inaugurato all'inizio dello scorso anno.
I primi esiti sembrano confermare la validità di questa scelta.
Questo riparto, infatti, conduce a una specializzazione delle sezioni: la tendenziale concentrazione delle materie, in ciascuna sezione, per ambiti organici si sta dimostrando – oltre che una efficiente soluzione organizzativa – un valido supporto al consolidamento degli indirizzi.
Con conseguenze positive sul fronte della funzione nomofilattica.

2.2 L'importanza della nomofilachia

Già lo scorso anno – nell'indicare le direzioni di un "rilancio" delle funzioni giurisdizionali – mi sono soffermato sull'importanza di quella che tradizionalmente si definisce "garanzia dell'uniforme applicazione della legge" quale strumento per far fronte alle crisi legislativa e amministrativa.
In una condizione che è stata già definita di *legislazione confusa*, una particolare responsabilità ricade sulle giurisdizioni superiori.

L'opera di interpretazione uniforme svolta dalle Sezioni Unite della Cassazione, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti consente di chiarire e consolidare i molteplici indirizzi esegetici affiorati nella giurisprudenza.

La nomofilachia rafforza l'*accountability* del giudice, assicurando la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, ma fornisce anche un servizio utile per le amministrazioni, tracciando le coordinate della legittimità della loro azione.

Si è al cospetto, ovviamente, di una sintesi incompleta e relativa: incompleta, perché non tutte le questioni controverse giungono all'esame delle Corti di ultima istanza, e relativa, perché anche i pronunciati di tali Corti subiscono le interferenze derivanti dalla continua evoluzione del dato positivo e sono altresì inevitabilmente esposti al fenomeno dell'*overruling*.

In una concezione ampia del concetto di nomofilachia rientra anche il sempre più intenso e produttivo dialogo tra Corti supreme, in particolare con la Corte di cassazione e le Corti europee.

Un recente, buon esempio di tale dialogo è quello intercorso tra la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato, per il tramite dell'Ufficio del ruolo e del massimario e del nostro Ufficio studi, sul tema, molto dibattuto in passato, della possibilità di contestare la giurisdizione, nei gradi successivi del giudizio, da parte di chi abbia inizialmente proposto la domanda. Su questo avrò occasione di ritornare in seguito.

Vi è stato poi un proficuo confronto tra l'Adunanza plenaria e la Corte di Giustizia dell'Unione europea, in relazione ai principi enunciati da quest'ultima nel caso "Puligienica", oggetto di un rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana.
Con la pronuncia della Corte (sentenza della Grande Sezione del 5 aprile 2016, nella causa C-689/13) si è determinato il parziale superamento, con riferimento alle controversie in cui trovi applicazione il diritto dell'Unione, della regola dell'obbligatorio rinvio alla Plenaria imposto dal codice del processo amministrativo alle sezioni semplici che intendano discostarsi da un principio di diritto enunciato dalla stessa Adunanza.
Il circuito ermeneutico innescatosi nel caso "Puligienica" costituisce – come è stato rilevato dalle successive sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 19 e 20 del 2016 – un'eloquente manifestazione del fenomeno di progressivo ampliamento della comunità degli interpreti, per effetto del coinvolgimento dei giudici europei nel processo, multilivello, di ricostruzione di norme uniformi per la pluralità degli ordinamenti giuridici, interni e sovranazionale, tra loro interferenti.

Nel corso del 2016 è intervenuta una significativa innovazione.

Con l'introduzione di un istituto, ispirato alla *demande d'avis* propria dell'esperienza francese, sono stati, infatti, chiamati a dare impulso alla "creazione" della regola uniforme anche i Tribunali amministrativi regionali.

Mi riferisco alla recente disposizione con la quale si è previsto, in via sperimentale, che i giudici di primo grado, in caso di contrasti giurisprudenziali, possono proporre al presidente del Consiglio di Stato di rimettere all'Adunanza Plenaria l'esame di ricorsi che vertano sull'interpretazione e l'applicazione delle norme in tema di processo amministrativo telematico.

Si tratta dell'art. 13-*bis* delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, di recente inserito dall'art. 7 del decreto-legge n. 168 del 2016.

2.3 I tempi e i numeri dell'intervento del giudice amministrativo

Ambiti di azione e indirizzi più chiari non sono sufficienti a fornire un adeguato "servizio giustizia" se non migliorano anche i tempi e la produttività del giudice.

Già l'anno scorso ho segnalato come la relazione tra tempo e giudizio sia un aspetto essenziale del rapporto tra l'esercizio della giurisdizione e i processi economici.
La dimensione temporale del mondo degli affari è duale: per un verso, le scelte di investimento si proiettano nel lungo periodo e presuppongono la stabilità delle regole; per altro verso, l'iniziativa imprenditoriale volta all'attuazione di quelle scelte richiede, nel breve periodo, che i conflitti possano essere rapidamente composti, riducendo i costi transattivi.
Analogamente diacronico è l'approccio delle pubbliche amministrazioni, atteso che le funzioni di programmazione e di pianificazione dell'azione amministrativa hanno orizzonti temporalmente lontani, mentre la correntezza amministrativa si dispiega, o dovrebbe dispiegarsi, in procedimenti che approdino celermente a provvedimenti conclusivi, destinati a un consolidamento che li renda relativamente insensibili a "ripensamenti" dell'amministrazione (si pensi ai limiti entro i quali deve essere contenuto l'esercizio dell'autotutela).A questa duplice aspettativa degli operatori economici e delle amministrazioni il nostro processo offre una risposta adeguata.

I dati, testimoniati dalle tabelle allegate alla relazione, offrono più di un elemento di soddisfazione.

In un anno in cui le carenze di organico hanno sfiorato punte del 40%, il *trend* positivo dell'ultimo quinquennio è stato sostanzialmente confermato, nonostante il carico ulteriore (e non indifferente da un punto di vista qualitativo) costituito dai pareri sulle riforme della pubblica amministrazione, dei contratti pubblici e delle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Nelle materie di maggior spessore economico, in particolare quelle riguardanti i contratti pubblici o gli atti delle Autorità indipendenti, i giudizi amministrativi sono definiti rapidamente (circa un anno/un anno e mezzo), con tempi in linea o addirittura al di sotto di quelli medi europei.
In materia di appalti pubblici i ricorsi sono decisi dal Consiglio di Stato in 198 giorni e dai Tribunali amministrativi in 154.

L'arretrato si è ridotto quest'anno di oltre il 10% grazie a un aumento della produttività che, a far data dall'entrata in vigore dal codice del processo amministrativo del 2010, è stato di oltre il 6%.
Anche il tempo intercorrente tra il deposito del ricorso e la prima decisione collegiale è passato dai 700 giorni del 2010 ai 200 giorni del 2016.

Non soltanto sono stati definiti 9.858 affari presso il Consiglio di Stato e 83.736 presso i T.a.r., ma i magistrati amministrativi hanno ulteriormente ridotto l'arretrato rispetto al 2015 nella misura di 29.517 ricorsi.
Le pendenze sono passate da 268.246 al 31 dicembre 2015 a 238.729 al 31 dicembre 2016, con un abbattimento di oltre il 10%.
Negli ultimi 6 anni (dal 2011 al 2016), il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti presso i TAR e il Consiglio di Stato sono passati da 536.726 (al 31 dicembre 2010) ai menzionati 238.729 (al 31 dicembre 2016): un arretrato più che dimezzato in 6 anni.
Anche la produttività annua è aumentata: nel 2010, anno di entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, i ricorsi definiti tra Tar e Consiglio di Stato (esclusi i numerosissimi decreti di perenzione: 136.649) erano 56.399; nel 2016 sono stati 59.886 (escluse le perenzioni: 33.708) un incremento del 6,18% in 6 anni (che, francamente, ci pare oggi impossibile incrementare ulteriormente).

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

Nel 2016, le 6169 istanze cautelari presentate dinanzi al Consiglio di Stato sono state decise in circa 63 giorni, dai T.a.r le 28.971 istanze cautelari in circa 40 giorni.
Nella specifica materia degli appalti pubblici, dal Consiglio di Stato le 982 istanze cautelari sono state decise in una media di 57 giorni mentre dai T.a.r. le 3030 istanze cautelari in circa 28 giorni.

Tali risultati sono frutto dell'intenso lavoro di tutti i magistrati amministrativi, che sento il dovere di ringraziare pubblicamente.

2.4 Il PAT e la sua valenza anche culturale

Il 1° gennaio è partito il processo amministrativo telematico (PAT).
Si tratta di un risultato storico che ci pone all'avanguardia.
Siamo felici di avere fatto fronte tempestivamente alle sfide che avevamo davanti, superando non poche difficoltà.
Questa rivoluzione tecnologica e organizzativa è stata anticipata dall'introduzione della firma digitale: dal 18 luglio 2016 tutti i provvedimenti del giudice amministrativo sono sottoscritti con firma digitale.

Si è così completato un percorso, che era partito all'inizio del nuovo secolo, che ha visto la magistratura amministrativa rendere digitale l'intero procedimento di redazione dei suoi atti.
L'intenzione è quella di estendere progressivamente la completa digitalizzazione anche alle funzioni consultive, per le quali comunque, dal 1° gennaio, si applica già la firma digitale.

Da quest'anno, tutto viaggerà in digitale: dal primo atto del processo – la notifica del ricorso – all'ultimo atto – la firma e la pubblicazione della decisione.
Si apre, ora, una fase di cambiamento nel modo di lavorare di giudici, avvocati e personale amministrativo.
Come accade per tutte le svolte radicali, il primo periodo richiederà una fase di un monitoraggio, approntando al termine, se del caso, adeguati interventi correttivi.
Sono però certo che col tempo i vantaggi in termini di semplificazione, economicità, razionalizzazione delle procedure faranno dimenticare le prime difficoltà.

Esprimo i miei più vivi ringraziamenti alle avvocature del libero foro e pubbliche, nonché ai magistrati e al personale amministrativo. Tutti, infatti, hanno partecipato attivamente alla fase di sperimentazione e dovranno, ora, affrontare con disponibilità al cambiamento la nuova sfida culturale.

L'avvio del PAT è stato preceduto da una sperimentazione che ha riguardato tutte le nostre sedi.
Fondamentale è stata la costituzione, in occasione di tale sperimentazione, di un apposito tavolo tecnico di monitoraggio al quale hanno partecipato, con grande impegno, i rappresentanti delle avvocature pubbliche, il Consiglio Nazionale Forense e le associazioni degli avvocati del libero foro.
È nostra intenzione mantenere in vita tale forma di collaborazione anche nel futuro, consapevoli dell'importanza di coinvolgere, nelle scelte strategiche, tutti i protagonisti del processo.

2.5 L'ufficio del processo e le novità sui tirocinanti

Il PAT non è l'unico cambiamento significativo.
Di rilievo è anche l'istituzione dell'ufficio del processo – esperienza già realizzata nella magistratura ordinaria – presso i Tar e il Consiglio di Stato, prevista dal decreto-legge n. 168 del 2016, con funzioni di supporto all'attività giurisdizionale.

L'ufficio si occuperà di:
- analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze;
- organizzazione delle udienze tematiche e per cause seriali;
- assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche dei precedenti specifici di giurisprudenza, legislazione, dottrina, documentazione;
- esame della giurisprudenza al fine di enucleare le questioni su cui si sono delineati o possono delinearsi contrasti.

Nell'ufficio del processo saranno inseriti anche giovani laureati che svolgono presso gli uffici della giustizia amministrativa il tirocinio sostitutivo.
L'esperienza dei tirocini ha avuto, nel corso del 2016, una decisa intensificazione.

I giovani possono dare il proprio apporto nelle attività preliminari di studio del fascicolo, individuazione delle questioni, raccolta del materiale normativo e giurisprudenziale, consentendo al magistrato di concentrarsi sulle attività più complesse della decisione e stesura della motivazione.

I Tar e il Consiglio di Stato si confermano, così, anche un luogo di cultura e formazione giuridica per i giovani.

I giudici amministrativi possono trasmettere le proprie conoscenze ed esperienze professionali ai neolaureati in giurisprudenza che scelgono di svolgere un periodo di formazione professionale presso i nostri uffici giudiziari.
La "cifra" per noi significativa è la possibilità di restituire alla società, alle nuove generazioni, in una visione di solidarietà intergenerazionale, "il patrimonio culturale" che abbiamo accumulato attraverso l'esercizio della giurisdizione.

L'ufficio studi, a sua volta, si è attivato mediante la programmazione, per il 2017, di iniziative formative volte a diffondere la "cultura dei tirocini" per incentivare ulteriormente la disponibilità dei magistrati ad essere affidatari dei tirocinanti.

2.6 Le novità sul tema della sinteticità

È da molti anni in atto una riflessione, in ambito non solo nazionale, sulla giustizia come risorsa limitata di cui fare uso con beneficio di tutti.

Negli anni l'ordinamento ha introdotto strumenti idonei a ridurre i tempi del processo, quale la sentenza "in forma semplificata" o la modifica delle disposizioni di attuazione del codice di processo civile che prevedono la motivazione sintetica e la possibilità di motivare per *relationem*.

Ed è in questa prospettiva che si sta diffondendo la "cultura della sinteticità".

Dopo una prima esperienza in materia di appalti pubblici, il d.l. n. 168 del 2016 ha generalizzato per i processi amministrativi la determinazione di limiti quantitativi agli atti di parte, che è stata attuata con un decreto da me adottato il 22 dicembre scorso, frutto di una costruttiva collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense, l'Avvocatura dello Stato e le associazioni degli avvocati.

La sinteticità deve essere un impegno anche per i giudici, non solo per le parti, ed è per questo che, contestualmente al varo del decreto, ho indirizzato una lettera a tutti i magistrati amministrativi, invitandoli ad adottare pronunce chiare e sintetiche.

Nel corso del 2016 il Consiglio di presidenza aveva effettuato il monitoraggio della sperimentazione in materia di appalti; esso ha evidenziato che la fissazione di limiti quantitativi non ha dato luogo a particolari difficoltà; nella maggior parte dei casi i limiti sono stati rispettati *ab initio,* e in un numero contenuto di casi sono state chieste autorizzazioni a superare i limiti dimensionali.
Gli esiti di questo monitoraggio sono stati comunicati al Governo e al Parlamento.
La giustizia amministrativa sta dunque affrontando una esperienza-pilota, perché per la prima volta in Italia una giurisdizione si dota di uno strumento già da tempo in uso nelle Corti europee.
Sia la Corte di giustizia dell'Unione europea sia la Corte europea dei diritti dell'Uomo hanno fissato criteri di redazione degli atti processuali di parte e limiti dimensionali.
La giustizia ordinaria mostra una crescente attenzione a questo dibattito. Una commissione di studio è stata istituita nel 2016 dal Ministro della giustizia e ha affrontato il tema per il processo civile e penale, con riferimento agli atti sia di parte sia del giudice.
Il presidente della Corte di cassazione ha firmato protocolli processuali per la sinteticità degli atti di parte e invitato i giudici della cassazione a una maggiore brevità.
Con l'impegno di tutta la magistratura amministrativa e di tutta l'avvocatura, si potrà arrivare a un "traguardo possibile", quello di una giustizia più veloce, più chiara, che sa farsi leggere e comprendere dai cittadini.

3. Il rilancio delle funzioni consultive

Accanto al rilancio delle funzioni giurisdizionali, lo scorso anno si era auspicato un rilancio di quelle consultive del Consiglio di Stato, con particolare riferimento ai pareri sugli atti normativi e sui quesiti.

Le due funzioni, ancorché diverse, hanno natura comune e, anzi, sono complementari tra loro, in un quadro complessivo omogeneo disegnato dalla Costituzione agli articoli 100, 103 e 113, che assegna al Consiglio di Stato il compito di realizzare la giustizia nell'amministrazione.
Difatti, l'attività consultiva è anch'essa un'attività neutrale di garanzia svolta, come quella giurisdizionale, dai magistrati del Consiglio di Stato in posizione di indipendenza e sono volte a individuare gli elementi necessari per garantire la qualità delle regole e la loro ordinata attuazione e applicazione.

Proprio per questo, le due funzioni, consultiva e giurisdizionale, sono complementari: come affermato dal primo dei pareri resi in attuazione della l. n. 124 del 2015 (Sez. norm., 24 febbraio 2016, n. 515, sul cd. "decreto trasparenza"), "le funzioni consultive svolte "nell'interesse pubblico" (e non "nell'interesse della pubblica amministrazione") perseguono, in via preventiva, il medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire dell'amministrazione che poi il giudice persegue *ex post*, su istanza del cittadino che si dichiara leso da provvedimenti o comportamenti illegittimi. Una funzione di prevenzione del contenzioso, quindi, che giova alla funzione giurisdizionale ed è ad essa strettamente connessa".

3.1 Riforme amministrative ed evoluzione delle funzioni consultive

Si prevedeva, un anno fa, un forte impegno per l'Istituto per contribuire – attraverso i pareri sui relativi decreti attuativi – alla riforma della pubblica amministrazione (legge n. 124 del 2015) e alla riforma dei contratti pubblici (legge n. 11 del 2016).
La previsione si è realizzata forse al di là delle aspettative; inoltre, le riforme hanno costituito anche l'occasione per una vera e propria "autoriforma" delle funzioni consultive del Consiglio di Stato.

Non è la prima volta che l'Istituto dimostra questa capacità nella sua storia: già in passato ha manifestato una particolare attenzione alla qualità della normazione e un'attitudine a seguire in modo significativo i processi riformatori.
È stato affermato che "la consultazione sull'attività normativa fa parte del DNA, ossia della struttura genetica del Consiglio di Stato fin dalle sue origini. Essa sorge riferita all'attività legislativa e ancora la legge 24 giugno 1860, n. 4133 prevede un'apposita sezione legislativa per i pareri sulle proposte di legge che siano rimesse al Consiglio".
Il fenomeno ha vissuto importanti momenti anche più di recente: basti pensare al ruolo che nei primi anni '90 i pareri del Consiglio di Stato hanno avuto nel superamento delle resistenze iniziali alla legge n. 241 da parte delle amministrazioni (ad esempio, sul termine e sul responsabile del procedimento, o in materia di accesso), o nel rilanciare la funzione di "codificazione di settore" ai sensi della legge n. 229 del 2003.

Il rilancio si è manifestato sotto diversi profili.

3.2 Il profilo quantitativo

Sotto il profilo quantitativo, in pochi mesi sono stati definiti numerosi e rilevanti pareri.

Di questi, 17 sono stati resi in attuazione della legge Madia (14 pareri relativi a schemi di decreto legislativo, 1 su uno schema di regolamento, 2 in risposta ad articolati quesiti su questioni applicative); gli altri sul processo amministrativo telematico (il cd. PAT), sul codice dei contratti e sulle linee guida attuative dell'ANAC, che con la legge n. 124 completano l'intervento di riforma della pubblica amministrazione.
Sono stati esaminati 581 articoli, più una dozzina di relazioni (quesiti o linee guida) prive di articolato.
I pareri sono stati resi in poco più di 30 giorni e le adunanze in cui sono stati esaminati gli affari sono state, talvolta, precedute da audizioni.
L'attività ha interessato quasi tutti i settori del diritto amministrativo.
Sono state trattate le materie più disparate: dalle forze armate agli appalti, dai principali modelli di semplificazione (SCIA, conferenza di servizi, accelerazione delle procedure, silenzio assenso tra amministrazioni) alla dirigenza pubblica e ai dirigenti delle a.s.l., dalle autorità portuali agli enti di ricerca, fino a esplorare le nuove frontiere della riforma dell'amministrazione digitale e a superare i tradizionali confini del diritto amministrativo, per ricomprendere schemi e ambiti di diritto contrattuale e di diritto dell'economia (società partecipate, servizi pubblici, camere di commercio).

Sono stati coinvolti a rotazione – tramite commissioni speciali costituite *ad hoc* – più di cinquanta magistrati: uno sforzo straordinario, che ha interessato quasi la metà dei componenti di un Istituto largamente sotto organico in questo periodo.
Il tutto, in aggiunta al carico ordinario e, quindi, con encomiabile spirito di servizio da parte dei colleghi.

3.3 Le innovazioni sul metodo di adozione dei pareri

Questa intensa stagione si è caratterizzata anche per alcune innovazioni di metodo.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato, esaminando i singoli schemi, ha cercato di tenere conto del quadro generale della riforma, evidenziando l'importanza di un disegno che consideri l'intervento sulla pubblica amministrazione come un tema unitario (non, quindi, un ennesimo riassetto di singole parti, ma una riforma dell'apparato pubblico nel suo insieme).
L'Istituto ha sottolineato che la riforma guarda anche all'esterno dell'apparato pubblico e "mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo". Si è incoraggiata una "visione nuova" della pubblica amministrazione, che si occupi di crescita e di sviluppo e non più solo di apparati e di gestione, che sia informatizzata e trasparente, che tenga conto delle *best practice* internazionali e che, soprattutto, consideri l'impatto concreto degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia.

Il Consiglio si è posto il problema di "aprire all'esterno" un esame che era tradizionalmente concentrato sullo schema di articolato e sulla relazione illustrativa.
Da un lato, si è fatto ricorso più sistematicamente alla possibilità di ascoltare l'amministrazione proponente. D'altro lato – con prassi innovativa – è stata ammessa la presentazione di contributi scritti provenienti da soggetti, anche privati, rappresentativi dei destinatari degli schemi di normativa.

L'ascolto di voci esterne non incide certo sull'indipendenza con cui si esercitano le funzioni consultive, ma piuttosto consente una migliore consapevolezza e una maggiore attenzione per le problematiche concrete nell'esercizio di tali funzioni.
In terzo luogo, si è avuta un'ulteriore innovazione sul piano della comunicazione istituzionale.
Oltre all'immediata pubblicazione sul sito *web* della giustizia amministrativa del testo completo dei pareri, il Consiglio di Stato ha inaugurato la prassi di pubblicare, contestualmente, un breve elenco dei punti principali di ciascuna pronuncia, con una sintesi scritta in linguaggio piano, accessibile a tutti: perché – come è stato osservato – "le regole riguardano tutti e perché le istituzioni devono sempre dar conto a tutti dei modi di svolgimento delle proprie funzioni".

3.4 I parametri di valutazione: dalla legittimità alla fattibilità

Innovativa è anche la valutazione effettuata dal Consiglio di Stato: non soltanto giuridico-formale ma ispirata a criteri di qualità della regolazione di matrice internazionale.

Da un lato, si è confermato un esame ad ampio spettro, che – a differenza della sede giurisdizionale – talvolta va oltre l'esame della conformità al quadro normativo.
Dall'altro, si è posto un accento nuovo sui temi economici, su quelli della *better regulation* (per la prima volta il Consiglio di Stato si è pronunciato regolarmente sull'analisi dell'impatto della regolamentazione – AIR – e sulla sua verifica – VIR) e sulla idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge di riforma (la cd. fattibilità).

Si è posta, soprattutto, un'attenzione inedita alla fase di attuazione, al tema della cd. *manutenzione* delle riforme: con riferimento non solo all'adozione dei provvedimenti attuativi, ma anche al loro effettivo funzionamento.

L'implementazione è stata definita "cruciale" perché – come si afferma sin dal primo parere sulla l. n. 124 – "una riforma è tale solo quando raggiunge un'effettiva attuazione, che sia realmente 'percepita' da cittadini e imprese e 'rilevata' dai dati statistici e dal monitoraggio *ex post*".

È stata data, in proposito, rilevanza agli strumenti "non normativi" di qualità delle regole, quali la misurazione degli effetti dell'intervento, la consultazione degli

stakeholder, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell'attuazione, l'informazione ai cittadini e la comunicazione istituzionale.

Molte riforme, anche se giuridicamente ben confezionate, rischiano infatti di restare solo 'sulla carta' in assenza di tali strumenti di accompagnamento. L'esperienza internazionale insegna che sempre più spesso le riforme "si perdono" nelle prassi amministrative conservative, nella carenza di risorse per l'attuazione, nel difetto di un'adeguata informatizzazione, nel mancato apprendimento dei meccanismi da parte degli operatori pubblici, nella scarsa comunicazione con i cittadini e le imprese, che non riescono a conoscere, e quindi a rivendicare, i loro nuovi diritti
Inoltre, l'esame delle difficoltà attuative di una nuova normativa può aiutare a correggerla e a migliorarla. Con il monitoraggio del funzionamento di una riforma si possono individuare *best practice* da diffondere, ovvero elementi per un intervento correttivo mirato; si possono aiutare le amministrazioni ad attuare in modo omogeneo le norme sul territorio nazionale, o individuare e sanzionare difformità applicative.

La concreta *fattibilità* della riforma è stata considerata come una condizione sostanziale della sua *legittimità*.

Questo è forse uno degli elementi che più caratterizzano questa stagione consultiva.
Non ci si accontenta più del dato formale, ma si ribadisce la prevalenza del dato sostanziale del funzionamento su quello della previsione legislativa
La previsione di una riduzione secca di termini procedimentali (o, peggio ancora, processuali) rischia di risultare solo velleitaria, o addirittura controproducente, se non è accompagnata dall'analisi della capacità, in concreto, dell'amministrazione (o del sistema giudiziario) di rispettare il nuovo termine.

Si è cercato di esercitare a tutto campo la funzione di "consulenza giuridico-amministrativa" di cui all'art. 100 della Costituzione, valorizzando anche un ampio spazio "amministrativo" che non si esaurisce nella dimensione del "giuridico", ma con questa è strettamente connesso.

La questione della fattibilità conduce anche al tema delle cd. "riforme a costo zero".
Se è vero che, talvolta, le riforme amministrative possono essere messe in pratica senza gravare sulle risorse pubbliche (specialmente quelle in materia di semplificazione burocratica), per altre è necessaria una certa dotazione di risorse economiche e umane, per non mettere a rischio l'intero intervento.

Peraltro, un investimento, anche contenuto, a vantaggio di una riforma che funzioni può facilmente essere ripagato in termini di semplificazione, di servizi migliori, di crescita del PIL e, quindi, di future riduzioni di spesa, sia pubblica che privata.

3.5 L'evoluzione del ruolo delle funzioni consultive

La nuova stagione consultiva ha, forse, contribuito a ricollocare il Consiglio di Stato nel circuito istituzionale di formazione delle regole.

I pareri sulla legge Madia e sugli appalti sono stati, quasi sempre, presi in considerazione durante il successivo esame parlamentare, menzionati da altre Istituzioni, commentati dalla dottrina, diffusi nelle università, richiamati dai *media*.
Ma in questa stagione il Consiglio, oltre a rileggere il proprio ruolo consultivo nel contesto delle riforme, ha anche intrapreso percorsi evolutivi inesplorati, alla luce di istanze nuove da parte delle amministrazioni.

Va menzionata con soddisfazione la prassi instaurata dall'ANAC di richiedere, sistematicamente, il parere dell'Istituto in relazione alle molteplici linee guida da emanare in attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici.

In relazione a tale Codice, adottato con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è stato reso il parere n. 1767 del 2 agosto 2016.

La prassi assume un particolare rilievo poiché il parere non è obbligatorio, ma è richiesto in una logica di collaborazione istituzionale.

Si è rilevato 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".
Questo ruolo si collega alla considerazione più generale che il Consiglio di Stato svolge le sue funzioni consultive quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato: lo conferma il fatto che negli ultimi anni il Consiglio è stato investito di rilevanti questioni non soltanto dal Governo, ma anche dal Parlamento, dalle Regioni e – appunto – da varie *Authorities*. Le richieste di parere – pur in assenza di tale previsione nel testo unico n. 1054 del 26 giugno 1924 – sono state ritenute ammissibili proprio in base all'argomento che il ricorso alle funzioni consultive non può essere riservato soltanto alle componenti dello Stato-apparato, ma deve ritenersi consentito anche a quelle dello Stato-comunità.
In una logica di riforma organica come quella della l. n. 124, il Consiglio di Stato è giunto ad affermare che il ricorso a tale funzione potrebbe anche essere esteso agli stessi destinatari delle regole, andando ancora oltre la presentazione del contributo scritto per l'esame dello schema normativo: in tale logica si inserisce un'apertura alla considerazione di posizioni e istanze provenienti da portatori di interessi collettivi e diffusi.

Un'ulteriore conferma dell'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive si rileva in una diversa utilizzazione dello strumento dei quesiti.
Questi, nella stessa prospettazione del Governo, si pongono in funzione sostanzialmente integrativa degli schemi di provvedimento normativo, in una sorta di *work in progress* di attuazione della riforma.
In tal senso va letto anche il recente parere n. 83 del 2017, che, dopo la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, ha fornito indicazioni per un possibile percorso di completamento del processo riformatore intrapreso con la legge Madia.

La questione è stata affrontata sia nel primo parere sulle linee guida dell'ANAC sia in un parere su un quesito relativo al nuovo art. 17-*bis* della l. n. 241: una richiesta consultiva di particolare rilievo, non solo perché ha influito sulla concreta operatività del nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni, ma anche perché ha rappresentato il primo (e non unico) quesito sulla fase attuativa della legge n. 124 del 2015.
Il ricorso alle funzioni consultive anche nella fase attuativa delle riforme può ridurre gli oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione, da parte di tutti i destinatari, con particolare riferimento ai cittadini e alle imprese, perseguendo in tal modo il meritorio risultato di prevenire il contenzioso.
In questo modo, le funzioni consultive vengono concepite come un sostegno continuo "riferito a una *policy*, a un progetto istituzionale, piuttosto che esclusivamente a singoli provvedimenti individuati".
Dalla nuova stagione sembra allora potersi ricavare, in conclusione, che le funzioni consultive del Consiglio di Stato si evolvono, non si rivolgono più solo a singoli atti, ma considerano e sostengono l'intero processo di riforma. Lo accompagnano, con metodo nuovo di analisi, in tutte le sue fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, sia pronunciandosi sulla riforma nel suo complesso, sia contribuendo alla costruzione di nuovi paradigmi interpretativi e applicativi, sia suggerendo il ricorso a strumenti attuativi anche non giuridici sia, ancora, fornendo indicazioni operative concrete, tramite i quesiti, ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione.
Come già affermato per le funzioni giurisdizionali, si può allora concludere, che anche per le funzioni consultive il Consiglio di Stato ha cercato di porsi in una prospettiva di servizio.
Un servizio che verifichi non solo se una norma sia legittima, ma anche se sia davvero funzionale, idonea a raggiungere il risultato prefissato.
Un servizio che, per essere utile al riformatore e ai cittadini del nuovo millennio, richiede pareri sempre più attenti al funzionamento pratico e ai risultati effettivi della riforma.

4. L'organizzazione e i servizi del Consiglio di Stato e dei TAR

Oltre alle funzioni giurisdizionali e a quelle consultive, la strategia di rilancio ha interessato anche diversi profili dell'organizzazione e, in generale, della "macchina" della giustizia amministrativa.

4.1 La riforma del regolamento di organizzazione

In particolare, sarà a breve sottoposta all'approvazione del Consiglio di Presidenza la riforma del regolamento di organizzazione, che risale al 2005, per dar vita ad una struttura sempre più efficiente.

Si provvederà ad una riorganizzazione degli uffici centrali, con un riordino delle competenze che assicuri una più rapida ed efficiente gestione dell'attività amministrativa ridisegnando le due direzioni generali e razionalizzando gli uffici dirigenziali centrali e periferici.
Il nuovo regolamento prevede, naturalmente, la disciplina dell'Ufficio per il processo amministrativo che il d.l. 31 agosto 2016, n. 168 ha istituito anche in funzione di una accelerazione nella definizione dei processi.

4.2 Il rilancio dell'Ufficio studi

L'attività dell'Ufficio studi ha interessato: la formazione nazionale e internazionale; l'informazione attraverso il sito internet sulle novità giurisprudenziali di maggiore interesse; il dibattito scientifico, anche mediante l'organizzazione di seminari e convegni; il supporto all'attività internazionale.

Nell'ottica di una cultura comune della giurisdizione, segnalo due iniziative.
È stato in primo luogo instaurato un rapporto di stabile collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, mediante la stipula di una convenzione tra il Consiglio di presidenza e il Comitato direttivo della Scuola; nell'ambito di tale convenzione sono stati organizzati incontri seminariali congiunti, iniziative di formazione linguistica e attività di formazione giudiziaria in sede europea.

L'Ufficio studi, inoltre, si occupa stabilmente della partecipazione dei giudici amministrativi italiani alle attività della Rete di formazione giudiziaria europea (EJTN), consistenti in *stage* di 15 giorni presso le corti amministrative dei vari Paesi dell'UE e in visite di studio più brevi presso le Corti europee del Lussemburgo e di Strasburgo, nonché della organizzazione di *stage* annuali di due settimane per 25 colleghi giudici amministrativi provenienti da tutta Europa, in visita in Italia.
L'Ufficio studi, poi, mantiene un costante collegamento con gli uffici della formazione decentrata della Suprema Corte di cassazione, al fine della reciproca partecipazione alle rispettive iniziative formative.
Di rilievo, la collaborazione svoltosi fino a quest'anno tra Ufficio studi, SSM e Antitrust, in relazione a programmi di formazione dei giudici civili e ammnistrativi in materia di diritto europeo della concorrenza, nell'ambito di progetti finanziati dalla Commissione europea.

In secondo luogo, è stato particolarmente proficuo il rapporto di collaborazione con l'Ufficio del ruolo e del massimario della Cassazione. Su una questione complessa di comune interesse alle due giurisdizioni e sottoposta all'esame delle Sezioni Unite, è stato richiesto l'avviso dell'Ufficio studi della giustizia amministrativa, il cui parere è stato posto a disposizione delle Sezioni unite. La soluzione indicata è stata sostanzialmente condivisa dalla Cassazione.

Infatti, con ordinanza 29 febbraio 2016, n. 3916 le Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione hanno chiesto al proprio Ufficio del Massimario una relazione di approfondimento sulla questione relativa alla possibilità che l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sia sollevata, in sede di gravame, dalla stessa parte che ha proposto la domanda introduttiva del giudizio di primo grado all'esito del quale sia rimasto soccombente nel merito.

La sentenza n. 21260 del 2016 ha escluso la deducibilità (in appello) del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo da parte dell'originario ricorrente che, adito il Tar, sia rimasto soccombente nel merito.

Si tratta di un importante esempio di collaborazione tra le due giurisdizioni. Lo sviluppo di questa collaborazione può incrementare la qualità del dialogo tra i giudici ordinari e amministrativi nella ricerca di soluzioni condivise.

Infine, l'Ufficio studi, anche nel corso del 2016, ha fornito il supporto ad attività internazionali dell'Istituto e promosso l'organizzazione di convegni di approfondimento scientifico.
Si segnala, in particolare, il recente seminario di studi in onore di Gabriele Pescatore, al termine del quale è stata a lui intestata la biblioteca del Consiglio di Stato.
Si ricorda inoltre, nel corso del 2015, l'incontro di studio tra il Consiglio di Stato italiano e francese, nonché negli anni precedenti, un seminario sulla "La motivazione delle sentenze del giudice amministrativo" e l'incontro con la Suprema Corte del Regno Unito.

4.3 La comunicazione istituzionale

Una visione della giustizia amministrativa che si ponga al passo con le esigenze e le attese della società civile deve affrontare la sfida della comunicazione istituzionale.
"Comunicare" le nostre decisioni, nonostante il loro carattere tecnico, si pone in una logica avanzata di trasparenza e democraticità e consente di colmare un *deficit* di informazione, tanto più rilevante quanto più i temi affrontati dal Consiglio di Stato e dai Tribunali amministrativi divengono di interesse per l'opinione pubblica.

Ciò consente anche di spiegare meglio ai cittadini le ragioni delle nostre pronunce e contribuisce a riportarci all'interno del dibattito pubblico sulle Istituzioni del Paese offrendo l'occasione per chiarire il nostro ruolo.

Da ciò la decisione di rilanciare l'ufficio stampa e di inserirlo in una strategia di avvio della funzione di comunicazione istituzionale, con l'individuazione di un magistrato responsabile.
Ciò ha condotto, per la prima volta nella storia dell'Istituto, a convocare due conferenze stampa sulla nostra attività istituzionale.

La prima è stata dedicata all'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato in riferimento all'esercizio delle prime deleghe previste dalla legge Madia e al nuovo codice dei contratti pubblici; la seconda è stata dedicata all'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato e dei Tar, in concomitanza con la pubblicazione di alcune rilevanti sentenze in materia sociale (tra le altre, quella sulla fecondazione eterologa, contemporanea al parere favorevole al regolamento sulle unioni civili).

Un'ulteriore iniziativa, anch'essa in senso lato di comunicazione, è stata quella di provvedere alla traduzione del codice del processo amministrativo in lingua inglese.
Nei prossimi mesi saranno pronte anche le versioni in francese e in tedesco.

4.4 Il sito web della giustizia amministrativa

Il sito web della giustizia amministrativa è ormai divenuto il mezzo principale per comunicare e farsi conoscere anche da chi non è frequentatore abituale delle aule di giustizia.

In esso sono pubblicate, in tempo reale, tutte le pronunce più importanti, spesso con l'illustrazione degli aspetti di maggior rilievo, proprio per consentire la comprensione anche al lettore meno esperto.

Si trovano anche approfondimenti dottrinari, di rappresentanti del mondo accademico e di magistrati, a testimonianza di un continuo e proficuo dialogo che da tempo si è instaurato con le Università.
Un'attenzione speciale è stata posta nel far conoscere i numerosi pareri resi dal Consiglio di Stato, in particolare quelli sulla riforma Madia e sul nuovo Codice dei contratti.

La rilevanza istituzionale trova conferma nel continuo aumento degli accessi, che sono quasi raddoppiati rispetto alla stessa data dello scorso anno, fino a superare i 500.000 al mese.

4.5 La cura di Palazzo Spada e degli altri luoghi della giustizia amministrativa

Anche nel 2016 è proseguito lo sforzo di valorizzazione degli immobili di rilievo storico e artistico destinati a sede degli uffici della giustizia amministrativa e, soprattutto, di questo meraviglioso Palazzo Spada.
La coesistenza tra uso pubblico e destinazione culturale ha prodotto significativi risultati in termini di conservazione dei beni e di apertura degli stessi alla comunità civile.
In questa prospettiva si è scelto di riaprire, pur assicurando la sicurezza degli accessi, l'entrata principale sulla piazza Capo di Ferro, restituendo così ai cittadini e ai tanti visitatori la migliore visuale del Palazzo, del suo cortile e dei suoi giardini.

4.6 Iniziative con la scuola

Siamo convinti che le istituzioni hanno un ruolo fondamentale nella formazione dei giovani cittadini di domani.
Per questo, il 1° giugno scorso, Palazzo Spada è stato aperto agli studenti delle scuole ed ai loro insegnanti per festeggiare i 70 anni della Repubblica.
Sono lieto che quest'oggi sia presente all'inaugurazione, per la prima volta, una rappresentanza degli studenti e dei docenti.
L'iniziativa del 1° giugno ha avuto un grande successo e verrà rinnovata ogni anno.

In tale occasione è stata sottoscritta con il Ministro dell'istruzione una carta d'intenti, che ci consentirà di ospitare presso il Consiglio di Stato incontri periodici con gli studenti provenienti da tutte le scuole italiane, che vestiranno anche le toghe dei magistrati e degli avvocati per simulare un vero giudizio amministrativo ed acquisire una maggiore consapevolezza dei propri diritti e doveri.
Il progetto presso il Consiglio di Stato estende a livello nazionale un'iniziativa già sperimentata con successo dal TAR del Lazio.
I Tribunali amministrativi delle altre Regioni hanno aderito all'iniziativa, aprendo le loro porte agli studenti, ai fini di una sempre maggiore condivisione dei valori della legalità e della democrazia.

I Palazzi della giustizia amministrativa si aprono quindi ai giovani per discutere della "cultura della legalità", intesa anche come "cultura della cittadinanza".
La legalità non si sostanzia solo nel rispetto delle leggi ma anche e soprattutto nella costruzione della cittadinanza e nella consapevolezza dei propri diritti e doveri, che vanno esercitati e osservati sino in fondo.

4.7 Iniziative di solidarietà

In occasione dei tragici eventi sismici che hanno colpito il nostro Paese, la Giustizia amministrativa ha promosso un'iniziativa di solidarietà, che ha ricevuto notevoli adesioni, per la raccolta fondi per il Comune di Amatrice.

Alla raccolta hanno contribuito non solo magistrati, dirigenti e personale amministrativo, ma anche molti avvocati e privati cittadini. La somma è stata consegnata al Sindaco il 23 novembre 2016 e verrà destinata alla scuola di Amatrice.

5. Il dialogo con le altre Corti

5.1 Dialogo con le altre giurisdizioni nazionali

La pluralità di giurisdizioni che dialogano tra loro rafforza la capacità del sistema di far fronte alla complessità.

Nello scorso anno il dialogo, in particolare con la Cassazione, si è intensificato con l'obiettivo comune di offrire certezze ai cittadini nel sistema delle tutele.
Ho già ricordato la fruttuosa collaborazione tra l'Ufficio del massimario della Cassazione e l'Ufficio studi della giustizia amministrativa, nonché le iniziative comuni di formazione, volte a costruire una cultura condivisa della giurisdizione.
Sembra costituire un ulteriore frutto di questo dialogo la più chiara definizione, da parte delle Sezioni unite della Corte regolatrice, degli ambiti di giurisdizione del giudice amministrativo rispetto alla sfera pubblica, nonché nelle materie di confine tra la giurisdizione ordinaria e quella esclusiva del giudice amministrativo.
Un dialogo di questo genere è stato esplicitamente auspicato dalla Corte costituzionale quando ha ricordato, con riferimento alla tutela delle situazioni soggettive fondamentali, che il colloquio tra Cassazione e Consiglio di Stato deve saper assicurare una protezione completa ed esaustiva contro ogni forma di abuso o di cattivo funzionamento del potere pubblico.

Significativa, in tal senso, è la definizione degli ambiti di giurisdizione operata dalle Sezioni unite in materia di diritto all'istruzione dei disabili.

5.2 Dialogo con le Corti europee e con le Corti superiori nazionali

Il diritto europeo si occupa, con spazi di sempre maggiore ampiezza, del diritto amministrativo, estendendosi in alcuni casi, a garanzia della effettività della tutela, anche alle regole organizzative, procedimentali e processuali.
I confini tra diritti nazionali ed europei sono sempre più aperti.
In questo contesto, il dialogo tra le Corti diventa ancora più rilevante.

Il giudice amministrativo, anche nel corso di quest'anno, ha chiesto alla Corte di giustizia di risolvere numerosi questioni pregiudiziali relative a tematiche che involgono, tra l'altro, diritti fondamentali.
Del pari, sempre più frequentemente la giurisprudenza della Corte di Strasburgo costituisce un importante riferimento per le Corti amministrative nazionali.

Nella stessa ottica di dialogo, il Consiglio di Stato ha intensificato la sua partecipazione alle associazioni che riuniscono le Corti supreme amministrative: l'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative facenti parte dell'Unione europea (ACA) e l'Associazione internazionale delle Alte giurisdizioni amministrative (AHJA), mediante la partecipazione costante ai seminari e agli incontri da queste programmati.
Si sono altresì intensificate le relazioni con alcune Corti Supreme e in particolare con le Corti di Spagna, Francia, Russia e Iran.

6. Il dialogo interno

6.1 Il Consiglio di Presidenza

Un ruolo determinante per il sistema della magistratura amministrativa è svolto dal Consiglio di presidenza.

Particolare significato ha assunto, nell'anno appena trascorso, l'incontro che si è tenuto al Quirinale con il nostro Organo di autogoverno.

In quella sede il Consiglio di Presidenza ha avuto modo di illustrare l'attività svolta ed Ella - sig. Presidente – ha espresso sentimenti di apprezzamento nei confronti del Consiglio, esortandolo a proseguire lungo la strada intrapresa.
Tale incoraggiamento è ancora più rilevante in quanto proviene da chi conosce i nostri problemi, avendoli vissuti al suo interno, quale illustre componente del Consiglio.

I lavori del Consiglio di presidenza hanno registrato un "salto di qualità" e si sono concentrati prevalentemente sulle questioni generali.
Di questo ringrazio sinceramente tutti i suoi componenti, laici e togati.

Il Consiglio è la sede istituzionale nella quale, nel confronto tra tutte le esperienze presenti, è proseguito il dialogo per la riforma della giustizia amministrativa, sul duplice versante ordinamentale e organizzativo.
In particolare, il Consiglio di Presidenza, dopo avere modificato i criteri generali sul collocamento fuori ruolo per adeguarli alle novità introdotte dal decreto legge n. 90 del 2014, ha revocato alcuni incarichi già autorizzati per rispondere alle esigenze di funzionalità di alcuni uffici giudiziari; ha anche adottato una serie di misure organizzative straordinarie, consistenti nell'applicazione temporanea di magistrati presso i tribunali che registravano le maggiori carenze di personale; ha introdotto la sistematica e periodica segnalazione all'Organo di autogoverno dei ritardi nei depositi delle sentenze superiori ai limiti stabiliti, affermandone la rilevanza sia ai fini disciplinari sia nella progressione di carriera.

Richiamo inoltre l'opera di monitoraggio dello stato di avanzamento del concorso a 45 posti di Referendario TAR, bandito nel gennaio 2015, e l'indizione, nei giorni scorsi, del nuovo concorso a ulteriori 50 posti per referendario TAR.
Inoltre, con le delibere del 18 marzo e del 15 luglio 2016, sono state individuate misure di semplificazione della procedura di reclutamento, sintetizzate in una proposta di modifica del Titolo IV "Concorso per nomina a Referendario" del D.P.R. 21 marzo 1973, n. 214, ora all'attenzione del Governo.

Un'altra misura che si inquadra nell'ottica della qualità, della tempestività e dell'efficientamento riguarda l'attuazione del principio di sinteticità degli atti processuali in materia di appalti.
L'attività di monitoraggio rimessa al Consiglio di Presidenza dall'art. 40 del d.l. n. 90 del 2014 ha dato un esito positivo ed è per questo motivo che è stata salutata con favore l'estensione di tale misura a tutte le tipologie di ricorso disposta con l'introduzione dell'art. 7-bis nel decreto legge n. 168 del 2016 (convertito nella legge n. 197 del 2016).
Ancora nell'ottica della ricerca del miglior funzionamento del sistema, il Consiglio di Presidenza ha riattivato i c.d. tirocini formativi dei laureati in giurisprudenza, e con delibera n. 75 dell'8 luglio 2016 ha approvato una serie di Linee guida che forniscono chiarimenti e indicazioni agli uffici giudiziari nell'attivazione delle diverse tipologie di tirocini (uno integrativo e tre sostitutivi), ponendo peraltro le basi per l'avvio dell'Ufficio per il processo, introdotto anche per la giustizia amministrativa dall'art. 8 del decreto legge n. 168 del 2016.

Positiva appare poi la modifica regolamentare che intende garantire un regime di pubblicità delle sedute ancora più trasparente, ammettendo la possibilità di autorizzare forme di trasmissione anche in diretta delle riunioni del Consiglio, segno di apertura effettiva all'esterno dell'autogoverno tramite l'utilizzo delle tecniche che oggi l'innovazione digitale ci mette a disposizione.
Nel corso del 2017 si concluderà, poi, il concorso per l'assunzione di 45 referendari di T.a.r. Saranno così colmate molte delle scoperture nell'organico dei giudici di primo grado. Sempre nel 2017 giungeranno a compimento le procedure per il transito nel ruolo del Consiglio di Stato di molti colleghi provenienti dai T.a.r. e si svolgerà anche il concorso per l'assunzione di ulteriori cinque consiglieri di Stato, i quali andranno ad aggiungersi a quelli già entrati in servizio all'inizio dell'anno. Sarà così in larga parte colmata la carenza di organico dei magistrati del Consiglio di Stato e, con l'avvio di nuove procedure di reclutamento, anche nei ruoli dei T.a.r.
E' mia intenzione inoltre di istituzionalizzare la prassi, instaurata nel 2016, di indire riunioni periodiche tra tutti i presidenti di sezione del Consiglio di Stato e i presidenti dei T.a.r., con lo scopo di monitorare l'andamento e i problemi della giustizia amministrativa nelle varie sedi.

6.2 Il personale di magistratura

I magistrati amministrativi esercitano le loro funzioni con impegno costante e affrontano le nuove sfide poste dai processi di cambiamento.
I risultati raggiunti rappresentano l'esito di un lavoro sinergico tra i Tribunali amministrativi regionali, che costituiscono, per la loro diffusione sul territorio, il primo contatto con i cittadini, e il Consiglio di Stato.
L'unità e compattezza della giustizia amministrativa sono valori che vanno preservati.

Si sono concluse le prove del concorso per cinque posti di consigliere di Stato e i vincitori hanno già preso servizio, mentre è in fase di svolgimento un ulteriore concorso a cinque posti, le cui prove scritte sono state già espletate.
Anche gli altri procedimenti per l'accesso al Consiglio di Stato sono stati portati a compimento sia per i consiglieri provenienti dai Tribunali amministrativi sia per quelli di nomina governativa.
In tempi rapidi verrà anche concluso il concorso a quarantacinque posti di referendario di Tribunale amministrativo regionale e un altro concorso è stato deliberato dal Consiglio di presidenza.

L'auspicio è che questi nuovi ingressi diano un ulteriore slancio alla magistratura amministrativa nella prospettiva di un costante miglioramento del servizio-giustizia offerto ai cittadini.

6.3 Il personale amministrativo

I risultati raggiunti non sarebbero stati possibili senza l'impegno del personale amministrativo.

Si tratta di personale qualificato che, soprattutto con le innovazioni conseguenti al futuro regolamento di organizzazione e all'avvio del processo telematico, sarà chiamato a prove sempre più impegnative alle quali – sono sicuro – risponderà con grande professionalità.
D'altro canto le nuove sfide del PAT hanno imposto un rafforzamento della struttura tecnica – anche dirigenziale - cui abbiamo provveduto in tempi brevi.

7. Conclusioni

Signor Presidente della Repubblica, signore e signori, nella relazione dello scorso anno avevo delineato quelle che potevano essere considerate le linee evolutive di una giustizia amministrativa in grado di confrontarsi con le sfide del tempo presente. Nell'anno appena trascorso le sfide si sono fatte, se possibile, ancora più impegnative, e ciò non solo per il perdurare dell'intreccio dovuto all'eccesso dello *stock* normativo, della crisi dell'amministrazione e delle forme di *maladministration*, ma anche per la situazione di particolare difficoltà in cui, a causa delle eccezionali carenze di organico, i giudici amministrativi sono stati costretti a far fronte ai loro impegni.
Con tutto ciò, è in qualche modo iniziato quel processo di autoriforma, a legislazione invariata, per fare della giustizia amministrativa nel tempo presente una istituzione capace di dare il proprio contributo alla costruzione della democrazia, attraverso il servizio pubblico reso ai cittadini.
Aldo Mazzini Sandulli ricorda che "dove la giustizia nell'amministrazione non è completa e perfetta, la libertà e la democrazia non possono ancora considerarsi conquistate".
Si è detto come per l'edificazione della democrazia diventa oggi importante la diminuzione dell'incertezza: questo, oggi, sembra essere il compito precipuo del servizio pubblico che il giudice amministrativo deve rendere ai cittadini.
Come ogni giudice, anche quello amministrativo è posto in un terreno di frontiera. La sua è tuttavia una frontiera particolare, nella quale si intrecciano una serie di contraddizioni: quelle di una società ad un tempo gelosa della propria autonomia dal potere e desiderosa di protezione da parte di questo stesso potere; e quelle dello stesso diritto amministrativo, di un diritto che, come ricorda Cassese, sottopone al suo comando una amministrazione che tenta di sfuggirgli, che si occupa di una sfera pubblica che prima si espande e poi si contrae, che, nato statale, si universalizza e si applica a soggetti privati e che, catturando ordini giuridici diversi, è anche catturato da questi.
Sciogliere con chiarezza, prudenza ed equilibrio queste contraddizioni, nel segno della diminuzione dell'incertezza e del recupero della fiducia, è il compito che è rimesso alla fatica del giudicare, al *servizio pubblico* della giustizia amministrativa.

Questo compito i magistrati amministrativi hanno svolto ed intendono continuare a svolgere.