



# *Consiglio di Stato*

*Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*

*Giorgio Giovannini*

*Presidente del Consiglio di Stato*



*Palazzo Spada*

*Roma, 31 gennaio 2014*

# INDICE

---

*Saluti*

RELAZIONE

1. I dati statistici

2. I contenuti dell'attività ed il processo amministrativo

3. Rilievi critici

4. Iniziative ordinamentali

Conclusioni

GIURISPRUDENZA CONSIGLIO DI STATO 2013

GRAFICI

Saluti

Signor Presidente della Repubblica,

desidero anzitutto esprimerLe, anche a nome di tutti i componenti della giustizia amministrativa, il più vivo ringraziamento per aver voluto, con la Sua presenza, conferire particolare solennità a questa cerimonia di inaugurazione del nuovo anno giudiziario.

Un saluto ed un sentito ringraziamento rivolgo altresì al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Corte costituzionale, al vice Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti emeriti della Corte costituzionale, ai Giudici costituzionali, ai Ministri, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Filippo Patroni Griffi, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, ai Sottosegretari di Stato presenti.

Un ringraziamento ed un saluto particolare al Presidente aggiunto della Corte di Cassazione, all'Avvocato Generale dello Stato ed al Presidente del Consiglio nazionale forense, al segretario generale della Corte dei Conti, che rappresentano qui istituzioni particolarmente vicine alla nostra.

Un saluto rivolgo ai Presidenti che mi hanno preceduto in questo ruolo Mario Schinaia, Paolo Salvatore, Pasquale de Lise e Giancarlo Coraggio, attualmente giudice costituzionale eletto tra le nostre fila e, con loro, a tutti i colleghi del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Un saluto particolare ed un sincero augurio di buon lavoro va poi ai componenti del Consiglio di Presidenza, che si è rinnovato nello scorso mese di ottobre.

Un saluto particolare desidero rivolgere agli avvocati del libero Foro, agli avvocati dello Stato ed agli avvocati degli enti pubblici, con i quali condividiamo quotidianamente le nostre esperienze di lavoro, in un clima generale – mi sembra – di serena collaborazione. Ho fiducia che nel prossimo futuro potremo attuare nuove iniziative, anche di carattere tecnico, che potranno ulteriormente agevolare le loro attività defensionali e migliorare il servizio giustizia.

Un saluto va poi a tutte le Autorità civili, militari e religiose presenti, agli esponenti del mondo accademico.

Un saluto, infine, ed un ringraziamento al nostro personale di segreteria che ci supporta ottimamente nelle nostre attività istituzionali.

## 1. I dati statistici

Sotto il profilo strettamente quantitativo, il 2013 presenta per la giustizia amministrativa un bilancio complessivamente soddisfacente.

Secondo i dati elaborati dal nostro Ufficio per l'informatica, infatti, il numero dei giudizi definiti presso i Tribunali amministrativi regionali e presso il Consiglio di Stato è pari a quasi il doppio dei nuovi ricorsi pervenuti (giudizi definiti 114.592; ricorsi pervenuti 64.483).

Ciò ha comportato una consistente diminuzione delle pendenze, che si attestano al 31 dicembre dello scorso anno su complessivi circa 322.000 ricorsi, seguendo una linea discendente che, negli ultimi cinque anni, ha più che dimezzato le pendenze stesse (da 667.582 del 2009 agli attuali 322.456).

Questo risultato appare tanto più rimarchevole, ove si consideri che dopo un 2011 ed un 2012 che avevano visto una riduzione dei ricorsi proposti in primo grado, il 2013 è stato invece contrassegnato proprio in primo grado da una loro consistente crescita: si è infatti passati dai complessivi 60.654 nuovi ricorsi del 2012, ai 64.492 ricorsi del 2013, mentre in Consiglio di Stato l'aumento rispetto al 2012 è stato più contenuto (9581 nuovi ricorsi nel 2013, rispetto ai 9302 del 2012).

Negli anni scorsi avevamo imputato la diminuzione delle sopravvenienze, tra l'altro, anche alla perdurante situazione di crisi del Paese, che – si diceva – poteva aver condotto ad un rallentamento delle attività delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, ad una riduzione delle occasioni di contenzioso ovvero, più semplicemente, ad una maggiore difficoltà degli interessati ad affrontare le non lievi spese dei giudizi.

L'inversione di tendenza verificatasi in modo significativo nel 2013 può, quindi, forse essere annoverata tra i timidi segnali che ci sforziamo di intravedere circa il superamento di questa difficile fase che il nostro Paese sta attraversando.

Il costante impegno della magistratura amministrativa alla riduzione e, se possibile, alla eliminazione dell'arretrato ha di mira la piena realizzazione del principio di ragionevole durata dei processi, sancito dalla Carta costituzionale e dal codice del processo amministrativo, secondo i parametri più volte affermati dalla Corte europea dei diritti umani, pari ad un massimo di tre anni per il primo grado e ad un massimo di due anni per il secondo grado.

Questo obiettivo è stato largamente raggiunto nella maggior parte delle controversie regolate dai riti speciali, che, come è noto, concernono prevalentemente le materie economicamente e politicamente più sensibili: dagli affidamenti degli appalti, ai provvedimenti delle Autorità indipendenti, agli interventi effettuati in regime di emergenza, ai procedimenti elettorali ed altro ancora.

Per tali giudizi il primo ed il secondo grado si esauriscono infatti in media, a seconda della complessità delle questioni dedotte, in un arco di tempo che rispetta abbondantemente i parametri europei.

Siamo invece ancora lontani da una situazione soddisfacente relativamente ai giudizi soggetti al rito ordinario, per i quali permangono vari aspetti di criticità.

Peraltro un buon impulso al superamento di tale situazione potrà verificarsi grazie all'immissione in servizio, presso i Tribunali amministrativi regionali, di 30 nuovi referendari avvenuta pochi giorni fa

e grazie al programma straordinario di smaltimento dell'arretrato previsto da una delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, già avviato sul finire dell'anno passato ed ora in fase di rinnovo da parte del Consiglio di Presidenza.

Cogliendo spunto da un episodio di attualità, ritengo opportuno rimarcare che la soddisfacente situazione, sul piano della durata dei processi, delle controversie soggette ai riti speciali non è contraddetta dalla recente vicenda che ha riguardato le elezioni regionali del Piemonte svoltesi nel 2010, per le quali la decisione di primo grado è intervenuta a quasi quattro anni di distanza dalla proposizione del ricorso.

In questo caso, infatti, il problema è sorto per il fatto che sul giudizio amministrativo si sono innescati un giudizio civile ed un giudizio penale per la risoluzione di questioni di falso.

Non tocco ovviamente il merito della vertenza che è in via di definizione ma mi riferisco esclusivamente al suo profilo temporale per osservare che, dati cronologici alla mano, le fasi del giudizio amministrativo, che hanno avuto uno sviluppo di primo e di secondo grado ed una sequenza dinanzi alla Corte costituzionale, si sono svolte nell'assoluto rispetto dei termini abbreviati previsti dalle norme del codice del processo sul contenzioso elettorale, come è stato anche rilevato dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

Ad un certo punto, però, si è reso necessario sospendere l'*iter* processuale in attesa della pronuncia sulle questioni di falso che la legge, secondo un indirizzo assai risalente nel tempo e sempre via via confermato dal legislatore, rimette alla cognizione esclusiva del giudice ordinario.

Si è dovuta quindi attendere la conclusione dei tre gradi del procedimento penale. Anzi, c'è da dire, come è stato esattamente notato, che quest'ultimo procedimento, le cui fasi di merito si sono svolte in una sede giudiziaria notoriamente efficiente come quella di Torino, si è esaurito in tempi comparativamente contenuti.

Se pertanto un ammaestramento è dato trarre da questa vicenda, è forse quello della necessità, quanto meno per i riti particolarmente accelerati, di concentrare anche le questioni incidentali dinanzi al giudice amministrativo, dotandolo espressamente dei medesimi poteri istruttori e decisorii del giudice civile, affinché il suo giudizio non debba subire impedimenti in contraddizione con le esigenze dettate dall'urgenza della pronuncia.

La Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sul punto dalla V Sezione del Consiglio di Stato proprio nell'ambito della vicenda piemontese, come ho prima accennato, ha negato che la mancata concentrazione dei giudizi implicanti questioni incidentali di falso configuri profili di incostituzionalità.

Essa però, nel contempo, non è sembrata escludere che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità ed in vista del perseguimento di interessi superiori, quale appunto quello connesso alla urgenza delle decisioni, possa ispirarsi al criterio opposto della concentrazione dei giudizi.

Un istituto al quale le parti continuano a ricorrere con grande frequenza è il giudizio cautelare.

Nel 2013 istanze cautelari sono state infatti proposte per oltre il settanta per cento dei ricorsi esperiti in primo grado e per oltre il trenta per cento degli appelli in Consiglio di Stato.

Come è noto, l'istituto cautelare è spesso posto in discussione, perché è visto come un impedimento improprio alle iniziative delle pubbliche amministrazioni, specie sul versante della realizzazione delle opere pubbliche, della conclusione dei contratti di servizi e forniture, dello svolgimento dei concorsi.

Sono ricorrenti, perciò, le proposte di una sua limitazione o, talora, della sua stessa totale soppressione.

Vorrei però ricordare che questa è una strada che è stata già percorsa in passato da una serie di norme, tutte puntualmente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, a partire dal 1974, fino da ultimo al 2010 con una sentenza che ha riguardato la materia elettorale.

Si è, cioè, al riguardo consolidato un orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui la disponibilità delle misure cautelari è strumentale alla effettività della tutela giurisdizionale garantita dalla Costituzione e costituisce espressione del principio in virtù del quale la durata del processo non deve andare in danno del ricorrente che ha ragione. Come tale essa non è né limitabile né, tanto meno, eliminabile.

A questo orientamento della Corte costituzionale si è aggiunto nel tempo quello della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, almeno a partire dal 1996, ha seguito un analogo indirizzo interpretativo relativamente alle materie di rilevanza comunitaria.

La soluzione del problema sollevato non può, pertanto, che essere quello di rendere il più possibile di breve durata la situazione giuridica di precarietà nascente dalla adozione della misura cautelare.

Di ciò il codice del processo amministrativo si preoccupa, imponendo, in caso di accoglimento della sospensiva, tempi ristretti per la decisione di merito, tempi che in effetti siamo in concreto attenti ad osservare, compatibilmente con lo stato dei ruoli.

Il codice del processo poi, come già in precedenza la legge n. 205 del 2000, consente di eliminare in radice il problema, dando la possibilità di adottare direttamente la pronuncia di merito in forma breve, in luogo della misura cautelare, a conclusione della relativa Camera di Consiglio. Nel 2013 di tale possibilità si è fatto largamente uso: oltre il venti per cento delle sentenze di primo grado sono state, infatti, assunte in tale forma, mentre l'ordinaria maggiore complessità delle controversie che pervengono in Consiglio di Stato ne ha consentito l'esplicazione in percentuale ridotta (circa otto per cento).

Sempre sul piano statistico credo importante anche notare che, nel corso del 2013, le sentenze dei Tribunali amministrativi regionali sono state impugnate in appello soltanto nell'8 per cento dei casi.

Si tratta di una percentuale ulteriormente ridotta rispetto a quelle peraltro solo di poco superiori degli anni precedenti.

Vorrei a questo punto fornire un ultimo dato quantitativo concernente le Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Anche qui le risultanze sono positive: il numero degli affari definiti è infatti pur esso superiore, sia pure di poco, rispetto a quello dei nuovi affari pervenuti (affari definiti 4108; pervenuti 4051), con conseguente

riduzione delle pendenze che sono, peraltro, di entità piuttosto contenuta (5.316).

Credo utile in proposito sottolineare che l'attività delle Sezioni consultive è per la massima parte assorbita dai pareri su ricorsi straordinari al Capo dello Stato e che, a seguito della evoluzione della normativa, detti ricorsi sono ormai considerati, sia dalle Sezioni Unite della Cassazione, sia dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, come strumenti "sostanzialmente giurisdizionali".

Il che fornisce ulteriore giustificazione, talora contestata, in ordine alla compresenza nel Consiglio di Stato del ruolo consultivo e di quello giurisdizionale, che già Santi Romano indicava come una delle più positive peculiarità del nostro Istituto e che è stata, poi, del resto sancita dalla stessa Carta Costituzionale.

A proposito della funzione consultiva, vanno ricordati i pareri resi dalla Sezione normativa sui regolamenti governativi.

Contrariamente a quanto ho visto scritto in questi giorni, si tratta di un'attività che non deriva da una semplice consuetudine, ma che risponde a precise disposizioni di legge, sempre ribadite in un arco di tempo ultrasecolare a somiglianza di quanto è previsto in altri Stati europei, e che mira ad assicurare la conformità dell'atto alle sue fonti primarie.

## 2. I contenuti dell'attività ed il processo amministrativo

Per quanto riguarda i contenuti della attività, nella pubblicazione a stampa della relazione è riportata la giurisprudenza, raccolta dal collega

Vincenzo Lopilato che ringrazio per l'ottimo lavoro svolto, sulle questioni di maggior rilievo decise nel corso del 2013 qui in Consiglio di Stato.

Come da tradizione, analoghe indicazioni saranno, credo, fornite nei prossimi giorni, per quanto di competenza, dai Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali in occasione delle rispettive cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Dalla lettura degli indirizzi giurisprudenziali maturati nell'anno, emergono con chiarezza la varietà, la complessità e la ricchezza dei casi che vengono quotidianamente sottoposti all'esame degli organi della giustizia amministrativa. Emerge con chiarezza, cioè, la dimensione dell'impatto che la giustizia amministrativa ha sulla vita economica e sociale del Paese, tenuto anche conto che, sostanzialmente, accanto alle questioni più minute, tutte o quasi tutte le grandi determinazioni amministrative finiscono per formare oggetto di impugnativa nelle nostre aule.

Il che denota anzitutto la debolezza delle amministrazioni pubbliche, le quali non sono evidentemente in grado o, forse, non hanno la credibilità necessaria per assumere provvedimenti di una certa portata che restino incontestati dai rispettivi destinatari.

Del resto, quello del funzionamento delle pubbliche amministrazioni è problema nazionale antico, più volte affrontato dal legislatore ma che tuttora appare largamente irrisolto.

Vi si intrecciano aspetti legati alla formazione ed alla motivazione del personale dipendente, alla organizzazione degli apparati, alla difficoltà di perseguire obiettivi di efficienza e tanto altro ancora.

La stessa separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo di vertice e funzioni dell'area dirigenziale, introdotta con la riforma del 1993, non ha ricevuto poi in concreto adeguata realizzazione, restando con ciò in buona parte inattuato il precetto costituzionale che vuole i pubblici dipendenti al servizio della Nazione, nell'ottica di assicurare l'imparzialità dell'amministrazione, oltre che il suo buon andamento.

Il tutto è poi aggravato dalle non poche incertezze generate dalle oscurità e contraddizioni che troppo spesso inficiano le disposizioni di diritto amministrativo, sia a causa della loro derivazione da centri di produzione normativa diversi non sempre coordinati tra loro, sia perché talora frutto di mediazioni rimaste non perfettamente compiute, sia perché soggette a mutamenti eccessivamente frequenti.

Basti considerare le vicende attinenti al codice dei contratti pubblici, il quale – è stato fatto notare – nei suoi sette anni di vita è stato modificato 44 volte, mentre già si preannuncia un ulteriore più radicale intervento legislativo a seguito delle nuove direttive sugli appalti e le concessioni approvate pochi giorni fa dal Parlamento europeo.

Per vari rami dell'ordinamento amministrativo si impone pertanto – mi sembra – un incisivo intervento di semplificazione, coordinamento e stabilizzazione della disciplina esistente, attraverso preferibilmente gli strumenti della codificazione e dei testi unici. Per questa opera il Consiglio di Stato, come è già avvenuto in passato, è pronto ad offrire il suo contributo in sede consultiva o preparatoria, anche mediante la speciale formula sperimentata con successo in occasione della redazione del codice del processo.

Si realizzerebbero in tal modo le parole che Ella, signor Presidente, ebbe ad esprimere in occasione della cerimonia celebrativa dei 180 anni del Consiglio di Stato, allorché auspicò l'impegno a reagire allo scadimento del procedimento di formazione delle leggi, anche attraverso il ricorso alla esperienza ed alla preparazione professionale del nostro corpo di magistratura.

Nella attuale situazione di fatto è, comunque, inevitabile il ricorso massiccio alla giustizia amministrativa, la quale assicura peraltro, oggi, mezzi di tutela particolarmente efficaci.

A seguito della evoluzione prima giurisprudenziale e poi normativa che ha riconosciuto carattere sostanziale e valore economico alle situazioni di interesse legittimo, è infatti ormai tramontata la vecchia concezione del giudizio amministrativo come processo volto al semplice annullamento dei provvedimenti illegittimi, al limite per vizi soltanto formali.

Il codice contempla viceversa per la fase cognitoria, accanto all'azione di annullamento, tutta una serie di altre azioni di accertamento, costitutive e di condanna dirette al fine di consentire al giudice amministrativo – afferma espressamente il codice – di adottare tutte le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio.

Su questa base è dato ora al giudice amministrativo, nella stessa sede del giudizio di legittimità o in quella di impugnativa del silenzio, di condannare l'amministrazione ad assumere un determinato provvedimento, ove si verta nell'ambito dell'attività vincolata o là dove la discrezionalità o esigenze istruttorie siano esaurite.

A questa incisività delle azioni cognitive si correla analogamente l'efficacia del giudizio di ottemperanza, cui gli interessati possono ricorrere per ottenere l'attuazione coattiva dei giudicati, delle pronunce giurisdizionali esecutive e degli altri provvedimenti di analogo tenore.

All'inizio dello scorso anno l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ridefinito l'istituto alla luce della sua nuova più completa ed organica disciplina contenuta nel codice del processo, affermando il vincolo assoluto dell'amministrazione al rispetto delle pronunce in relazione alle quali non residui alcuno spazio di discrezionalità e rimarcando precisi limiti e vincoli laddove essa, dopo la pronuncia, resti titolare di poteri discrezionali, anche al fine di evitarne alcun comportamento elusivo.

Uno spazio crescente va poi assumendo la figura dell'azione collettiva, introdotta nel 2009 allo scopo di stimolare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di un istituto cui fanno prevalentemente ricorso le organizzazioni private esponenziali di interessi settoriali, quali le associazioni di consumatori ed utenti, le Onlus, le associazioni ambientaliste e simili.

Dalle loro iniziative processuali si sono spesso concretizzate importanti sollecitazioni al corretto svolgimento delle attività amministrative in ambiti particolarmente delicati della vita sociale. Così, ad esempio, nel 2012 su ricorso di una associazione di Agrigento, è stata imposta alla Regione siciliana l'adozione delle direttive per i piani personalizzati di assistenza per i minori affetti da disabilità; così, sempre nel 2012, su ricorso di una Onlus, il Tribunale amministrativo regionale

del Lazio ha ordinato al Ministero della Giustizia di mettere in funzione la banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili.

Non va sottaciuto poi che in base alla legge anticorruzione ed al relativo decreto delegato, all'azione collettiva sono dati nuovi spazi di esplicazione, attraverso il riconoscimento della sua esperibilità avverso la mancata o incompleta osservanza degli obblighi di trasparenza, che costituiscono ormai uno dei valori fondanti posti a presidio del corretto funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro pur in questo quadro non mancano taluni aspetti critici.

Ad esempio, una importante carenza è emersa a proposito di un istituto, quello della segnalazione certificata di inizio di attività, che, come è noto, consente agli interessati di avviare una data attività in virtù della semplice presentazione della documentazione prescritta all'amministrazione, salva la potestà di quest'ultima di intervenire successivamente, entro un dato termine, in senso preclusivo o limitativo.

Qui nel 2011 l'Adunanza plenaria aveva delineato un meccanismo che riusciva a tutelare adeguatamente i controinteressati anche sul piano cautelare.

Tale attenta impalcatura è stata però, dopo pochi giorni dalla pubblicazione della sentenza, vanificata con un intervento del legislatore sulla legge n. 241 del 1990.

Si è pertanto concretizzato un *vulnus* nelle garanzie dei singoli, che credo sia necessario superare con un nuovo intervento legislativo di segno opposto.

In ogni caso, malgrado talune mende, il codice del processo amministrativo resta, per comune sentire degli operatori del settore, un testo estremamente valido che, nel rispetto del principio di snellezza del giudizio, assicura al massimo grado pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale.

### 3. Rilievi critici

In una tale situazione che assicura, come ho detto, mezzi di tutela ampiamente efficaci e che è connotata da una complessiva buona rispondenza della nostra attività alla domanda di giustizia, ha destato non poca meraviglia il dibattito che si è sviluppato l'estate scorsa, con accenti fortemente critici circa la funzione della giustizia amministrativa, della quale, nelle punte polemiche più estreme, si è giunti addirittura a prospettare la soppressione.

Si è detto, in particolare, che l'operato dei giudici amministrativi costituisce un freno allo sviluppo economico del Paese, incidendo negativamente sul suo stesso PIL.

Non credo che queste critiche siano fondate.

Ad esse è anzitutto mancata una chiara riflessione di diritto costituzionale, perché si è ommesso di considerare a pieno che le linee portanti del nostro sistema di giustizia amministrativa sono stabilite direttamente e inderogabilmente dalla Costituzione, a partire dai criteri di riparto delle giurisdizioni, al doppio grado del giudizio, all'attribuzione al Consiglio di Stato della funzione di garanzia della giustizia nell'amministrazione ed ad altro ancora.

Si tratta di un assetto cui il Costituente pervenne in base al dato fornito dall'esperienza storica, la quale ha mostrato che la presenza di un giudice speciale appropriatamente configurato riesce a conciliare nel modo migliore, da un lato, l'esigenza della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione e, d'altro lato, il necessario rispetto del principio di separazione dei poteri.

D'altro canto, a parte tale aspetto, la tesi estrema della soppressione della giustizia amministrativa si porrebbe in contrasto con gli stessi obblighi internazionali del nostro Paese sanciti dalla sua adesione alla Carta europea dei diritti umani, che tale tutela impone, e violerebbe perfino uno dei più elementari principi dello Stato di diritto.

In ultima ipotesi, non si vede poi quale vantaggio potrebbe apportare l'eventuale confluenza del contenzioso amministrativo nella giustizia civile.

Malgrado l'elevata produttività dei magistrati ordinari testimoniata dalle rilevazioni degli organismi europei, la giurisdizione ordinaria si dibatte ormai da tempo in gravi difficoltà nell'assicurare la ragionevole durata dei processi, così come ancora quest'anno emerge dai dati esposti dal Primo Presidente della Corte di Cassazione in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario.

Una riforma in tal senso del sistema finirebbe, pertanto, con l'allungare notevolmente i tempi di risposta alla domanda di giustizia amministrativa, tenuto anche conto dell'articolazione del giudizio civile in tre gradi ed un ulteriore eventuale grado di rinvio e della minore snellezza del suo assetto processuale, sortendo, così, risultati esattamente opposti a quelli propugnati dai nostri critici.

Si perderebbe poi in larga misura la peculiarità propria del giudizio amministrativo, il quale implica un tipo di sindacato sulla esplicazione della funzione pubblica e, in particolare, sulla ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento e simili delle scelte compiute dall'amministrazione, che comporta un approccio molto diverso da quello normalmente usato dal giudice ordinario nella risoluzione delle controversie civili.

Non è quindi un caso che nella maggior parte dei Paesi europei esista un giudice speciale o esistano sezioni specializzate cui è demandata la decisione sulle vertenze riguardanti le pubbliche autorità.

Così come credo che non sia un caso che relativamente a quella parte del contenzioso amministrativo rifluta ad inizio secolo nella giurisdizione ordinaria e, cioè, il contenzioso sul pubblico impiego, venga lamentata da varie voci una riduzione di tutela degli interessati, dovuta proprio alla minore propensione dei giudici ordinari a indagare circa la sussistenza di vizi di eccesso di potere nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Non vorrei, alla fin fine, che il dibattito della scorsa estate, al di là del suo riferirsi alle esigenze dello sviluppo economico e di mercato, sia per la verità il frutto di una certa insofferenza per il sindacato di legittimità, insofferenza in realtà ben avvertibile specie in certi settori dell'economia e delle pubbliche amministrazioni.

D'altra parte, le notizie che quasi quotidianamente i mezzi di informazione ci offrono circa episodi di presunta cattiva gestione della cosa pubblica, impongono di non abbassare la guardia e di mantenere saldo un forte quadro di garanzie giurisdizionali individuali e collettive.

È in definitiva paradossale pensare che le tutele ritardino lo sviluppo. È semmai vero il contrario: gli investimenti non possono che essere scoraggiati là dove non venga assicurata la legittimità dell'agire amministrativo, attraverso un efficace sistema giurisdizionale

#### 4. Iniziative ordinamentali

Nell'avviarmi verso la conclusione, vorrei dar conto di talune iniziative di carattere ordinamentale che sono attualmente in fase di predisposizione.

Come ho accennato prima, in ottobre il nuovo Consiglio di presidenza si è avvicinato al precedente, scaduto per compiuto mandato, ed ha subito iniziato il proprio lavoro, mettendo in cantiere una serie di provvedimenti di particolare rilievo.

Innanzitutto si è avvertita l'esigenza di una nuova attenta regolamentazione circa il sempre delicato problema dello svolgimento degli incarichi esterni dei giudici amministrativi.

Per la verità la legge, sia pure nella sede del tutto impropria della normativa anticorruzione, fissa già una serie di limiti e preclusioni.

Si tratta ora di stabilire regole di dettaglio, coniugando con equilibrio, da un lato, la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi dell'esperienza e della professionalità dei magistrati amministrativi e, d'altro lato, di salvaguardare, anche a livello di immagine, la loro indipendenza, nel massimo mantenimento dell'impegno ad assolvere i compiti istituzionali.

È intendimento, inoltre, del Consiglio di Presidenza di assumere nuove iniziative al fine di sollecitare l'emanazione in via legislativa della normativa sui procedimenti disciplinari, che si presenta attualmente carente sia sul piano della definizione delle fattispecie sanzionabili, sia sul piano procedimentale.

È, altresì, intendimento del Consiglio di Presidenza di procedere ad una riflessione e ad un eventuale ampliamento del ruolo dell'Ufficio Studi, cui è affidata, tra l'altro, l'importante e delicata funzione di formazione ed aggiornamento professionale del personale di magistratura anche in un'ottica europea, nonché di approfondimento dei temi più complessi di diritto amministrativo.

Strettamente legata a questo aspetto è la regolamentazione, anch'essa in via di perfezionamento da parte del Consiglio di Presidenza in ordine ai tirocini, che giovani laureati possono svolgere qui in Consiglio di Stato e presso i Tribunali amministrativi regionali. La legge dell'agosto scorso ha posto nuove norme che consentono di accedere alle nostre strutture, come a quelle della giurisdizione ordinaria, sia tramite le Università, sia individualmente. È un compito che riteniamo particolarmente gratificante, in quanto diretto alla preparazione delle nuove generazioni di operatori del nostro settore.

Tra gli obiettivi del corrente anno vi è, poi, l'implementazione del sistema informativo.

Introdotta a partire dalla fine degli anni '80, il sistema si è via via esteso e perfezionato, coprendo omogeneamente tutti gli organi della giustizia amministrativa ed assumendo un ruolo di sempre maggiore rilievo.

Alla originaria funzione di ausilio di mero fatto per il lavoro dei magistrati e del personale amministrativo, esso ha progressivamente acquisito aspetti di rilevanza giuridica, quale mezzo di trasmissione delle comunicazioni di segreteria, ovvero come strumento sostitutivo, in via provvisoria o previa autorizzazione, delle stesse notificazioni degli atti.

Introdurremo – credo presto – la firma digitale, in attuazione di una nuova previsione inserita nel codice del processo dal secondo decreto correttivo, mentre abbiamo già in corso di sperimentazione un portale destinato agli avvocati, i quali potranno accedere agli atti delle cause da loro patrocinare, acquisendo informaticamente anche atti e documenti ove pubblicati in formato digitale.

L'obiettivo ultimo è quello di giungere alla formazione del fascicolo in veste integralmente elettronica ed alla realizzazione di un processo che sostituisca completamente gli adempimenti cartacei con quelli informatici.

Da ultimo non posso non rimarcare come nell'ordinamento del nostro corpo di magistratura, specie di quello operante qui in Consiglio di Stato, permangono taluni aspetti, che alimentano non pochi disagi tra le diverse componenti.

Per il superamento di queste criticità occorre anzitutto un intenso dialogo tra le organizzazioni del personale di magistratura, che in effetti, dopo alcuni momenti di incomprensione verificatisi anche nel recente passato, ho visto con soddisfazione essere ripresi.

In qualità di capo dell'Istituto non mancherò di portare il mio contributo, pur nella consapevolezza della complessità dei problemi sul tappeto.

## Conclusioni

Signor Presidente della Repubblica,

La magistratura amministrativa ha sempre assolto e continuerà ad assolvere l'alto compito che la Costituzione e la legge le attribuiscono con indipendenza, professionalità e competenza.

In un contesto generale caratterizzato da profonde trasformazioni ordinamentali, economiche e sociali, la giustizia amministrativa si è costantemente adeguata alle diverse istanze provenienti dalla società, garantendo risposte sempre più pronte, eque ed efficienti ai cittadini, alle imprese ed alle stesse pubbliche amministrazioni.

Sono, pertanto, profondamente convinto che il Consiglio di Stato ed i Tribunali amministrativi regionali stiano dando e continueranno a dare, con le proprie pronunce, certezza ai rapporti giuridici, fiducia nel corretto funzionamento dei mezzi di tutela e, per questa via, anche un importante contributo allo sviluppo del sistema Paese.

Con queste considerazioni, signor Presidente, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2014 della giustizia amministrativa.