Consiglio di Stato

Cerimonia di Insediamento

e di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2013

Roma, Palazzo Spada

5 marzo 2013

Discorso di Insediamento del Presidente Giorgio Giovannini

Saluti

1. L'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa.
2. I caratteri dell'attività dei magistrati amministrativi.
3. Problematiche aperte.
4. I dati statistici del 2012.

Conclusioni

Statistiche

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 insediamento e di inaugurazione del nuovo anno giudiziario.

Ringrazio e saluto le Autorità istituzionali, civili, militari e religiose presenti; i giudici costituzionali; i magistrati degli altri Ordini giudiziari; le autorità politiche; gli esponenti del mondo accademico; i rappresentanti del Foro libero, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli enti pubblici; i colleghi del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali; i componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa; i rappresentanti delle associazioni dei magistrati; il personale di segreteria; gli operatori tutti della giustizia amministrativa.

1. L’evoluzione del sistema di giustizia amministrativa.

Signor Presidente della Repubblica,

il sistema della giustizia amministrativa è stato oggetto, negli ultimi anni, di numerosi e profondi mutamenti.

L’ottica in cui ciò è avvenuto è stata quella stessa per la quale venne istituita nel 1889 la IV Sezione del Consiglio di Stato ed alla quale la legislazione e, soprattutto, la giurisprudenza si sono costantemente ispirate in questi oltre 120 anni di vita dei nostri istituti: è l’ottica, cioè, del rafforzamento e dell’ampliamento delle tutele dei singoli nei confronti delle pubbliche amministrazioni, pur nel quadro di una concomitante, attenta considerazione del pubblico interesse.

Per questo, ancor prima che le norme lo prevedessero espressamente, abbiamo abbandonato in giurisprudenza la limitante connotazione della nostra giurisdizione come giurisdizione di mero annullamento, che spesso offriva ai ricorrenti fittizie vittorie processuali, riconsegnando totalmente nelle mani dell’amministrazione la decisione sul rapporto sostanziale.

Il rimedio è stato quello di riconoscere alle nostre pronunce valore non soltanto caducatorio dell’atto illegittimo impugnato, ma anche conformativo della successiva attività dell’amministrazione. Ben a ragione quindi, in un saggio redatto nel 1981 in occasione dei centocinquanta anni della istituzione del Consiglio di Stato, il Presidente Gabriele Pescatore ebbe ad osservare fin da allora che “il giudizio amministrativo si sta muovendo dall’atto verso la condotta amministrativa, verso l’esercizio del potere”.

Il rafforzamento della tutela dei singoli si è poi particolarmente manifestato con il riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi ingiustamente lesi, conseguito, prima, al mutamento di indirizzo interpretativo della Corte di Cassazione avvenuto nel 1999 e, successivamente, all'emanazione della legge n. 205 del 2000, che ha affidato al giudice amministrativo il relativo contenzioso.

Da quel momento sono state superate le residue perplessità che vedevano nell'interesse legittimo una situazione giuridica di valenza prettamente processuale, per riconoscerle piena natura di mezzo giuridico posto a protezione di un interesse economicamente rilevante.

La stessa Corte costituzionale con la nota sentenza n. 204 del 2004 espressa su questo tema ha osservato che il risarcimento del danno ingiusto lesivo delle situazioni di interesse legittimo costituisce uno "…strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione".

La successiva evoluzione della giustizia amministrativa è storia dei nostri giorni. È la storia della formazione, emanazione ed applicazione del codice del processo amministrativo, che ha compendiato ed ulteriormente avvalorato i risultati raggiunti.

Attualmente, pertanto, è esperibile dinanzi a noi tutto il ventaglio di azioni – di accertamento, costitutive e di condanna – tradizionalmente proprie del diritto processuale, le quali, in relazione alle diverse fattispecie, forniscono agli interessati una tutela completa a fronte sia dell'azione (illegittima), sia dell'inerzia della pubblica amministrazione.

Ad esse si affianca la tutela cautelare che, con uguale ricchezza di misure provvisorie, riesce in tempi estremamente ristretti a fornire una prima risposta alla domanda di giustizia. Vi si affianca, inoltre, il giudizio di ottemperanza che garantisce la coattività delle nostre decisioni e che, a quanto mi risulta, costituisce un *unicum* nel panorama europeo dei giudizi contro le autorità pubbliche.

Parallelamente il processo amministrativo si è arricchito di strumenti istruttori ben atti ad assicurare tale ampiezza di tutela: a partire dalla consulenza tecnica, introdotta con la legge di riforma del 2000 ed a seguire poi con le previsioni del codice del processo, attualmente il giudizio amministrativo offre mezzi di indagine e di prova equivalenti a quelli del processo civile, calibrandoli, peraltro, con le peculiarità proprie del nostro giudizio caratterizzato dalla presenza di un soggetto "forte" quale la pubblica amministrazione.

A sua volta il giudice amministrativo ha utilizzato questo apparato processuale per rendere sempre più efficace il suo sindacato di legittimità.

La verifica della validità degli atti amministrativi si è, infatti, ampliata a parametri relativamente nuovi, quali ad esempio i criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, per la cui applicazione ci siamo particolarmente avvalsi della elaborazione operata, rispettivamente, in sede di giustizia costituzionale e di giustizia comunitaria. Ugualmente un sindacato sempre più pregnante è attuato nel campo del diritto pubblico dell'economia e, segnatamente, nei confronti dei complessi provvedimenti emanati dalle Autorità indipendenti.

Peraltro, come ebbe giustamente a notare il Presidente Giancarlo Coraggio nel suo discorso di insediamento dello scorso anno,

malgrado tali più sofisticati strumenti istruttori e decisori, il nostro è e deve rimanere un sindacato di mera legittimità, restando di esclusiva pertinenza delle pubbliche amministrazioni, all'infuori dei pochi casi previsti dalla legge, il merito delle determinazioni adottate.

È questa una linea di demarcazione in concreto particolarmente sottile, che siamo chiamati a verificare e ad osservare quotidianamente e che già da sola testimonia la saggezza dei nostri costituenti, i quali vollero confermare per il contenzioso amministrativo la presenza di una giurisdizione speciale altamente qualificata.

Naturalmente anche per noi non sono mancati e non mancano profili di criticità.

Ad esempio mi sembra che facciamo ancora fatica ad abbandonare completamente il vecchio orientamento fermo nell'attribuire rilievo peculiare agli aspetti formali del rapporto amministrativo, e ciò malgrado le contrarie sollecitazioni e, talora, gli ammonimenti che ci pervengono dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. A causa di tale atteggiamento, in particolare, nella contrattualistica pubblica i nostri giudizi sono divenuti il campo di una vera e propria "caccia all'errore", nel quale carenze puramente documentali non rispondenti a sostanziali difetti dei requisiti, mettono in forse o, quanto meno, differiscono investimenti importanti e realizzazioni di opere pubbliche a lungo attese.

Permangono ancora contrasti di giurisprudenza circa la natura oggettiva o meno della nostra giurisdizione e, in specie, dell'ordine prioritario di esame corrente tra vizi che riconducano a piena legittimità l'operato dell'amministrazione e vizi che più angustamente si limitino a soddisfare l'interesse del singolo ricorrente.

Particolari difficoltà derivano poi dal fatto che l'ordinamento giuridico, specie nel settore del diritto amministrativo, molto ha perso nei tempi recenti in termini di chiarezza e coerenza, anche per effetto del cosiddetto "policentrismo o multilivello normativo", dal quale è attualmente caratterizzato. Nell'applicazione delle leggi siamo infatti chiamati sempre più di frequente a colmare lacune, risolvere antinomie, chiarire ambiguità spesso volute dallo stesso legislatore, applicare a casi concreti leggi che contengono solo proclami programmatori. Finisce così col richiedersi al giudice amministrativo una sorta di attività di supplenza, che è priva di parametri certi e, quindi, fortemente esposta al rischio di pronunce dissonanti tra loro.

Il codice, peraltro, ha saggiamente conferito una particolare valenza nomofilattica alle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a sciogliere le più spinose questioni interpretative.

Nel corso di questi ultimi anni l'Adunanza plenaria ha svolto tale compito con particolare intensità, superando le contraddizioni dell'ordinamento e seguendo con convinzione l'indirizzo diretto ad assicurare al massimo grado pienezza ed effettività di tutela dei singoli.

2. I caratteri dell'attività dei magistrati amministrativi.

Questa generale evoluzione dell'ordinamento, questa avvenuta maturazione dei nostri istituti processuali richiedono alla magistratura amministrativa un'attività giurisdizionale di livello particolarmente elevato.

Trattasi di attività che si caratterizza sul duplice versante della tempestività e della qualità.

Riguardo alla tempestività è sempre valida la nota considerazione secondo cui "giustizia ritardata è giustizia negata".

Peraltro sotto questo profilo è da riconoscere che la giustizia amministrativa ha compiuto nell'ultimo decennio decisi passi in avanti.

È ormai lontana, infatti, la situazione degli anni '80 e '90 allorché, a seguito della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, la domanda di giustizia amministrativa era letteralmente esplosa, rendendo manifesta la grave inadeguatezza delle strutture chiamate ad affrontarla. Con la conseguenza che alle soglie del nuovo secolo il totale delle pendenze di primo e di secondo grado raggiungeva quasi il milione di unità.

A partire dall'anno 2000 questa cifra ha cominciato gradualmente a decrescere, in parte in virtù del passaggio del contenzioso del pubblico impiego al giudice ordinario e, in parte, grazie ai nuovi strumenti processuali introdotti dalla legge di riforma del 2000.

Si è giunti così nel momento attuale ad un complessivo arretrato che, su scala nazionale, è di poco più di 370.000 unità, con un abbattimento, quindi, di circa il 60 per cento del dato di inizio secolo.

Si tratta di una cifra che testimonia l'impegno del personale di magistratura e di segreteria nell'assolvimento delle proprie funzioni ma che, d'altro lato, ancora non ci consente di garantire per la generalità del contenzioso di contenere i processi entro i tempi

massimi di ragionevole durata, come definiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di Cassazione.

O per meglio dire, attualmente si verifica una situazione variegata, nella quale i giudizi soggetti al regime dei riti speciali accelerati trovano una definizione effettivamente sollecita, che spesso riesce a chiudere la vicenda processuale di primo e di secondo grado in un arco di tempo anche inferiore all'anno. Viceversa, per la maggior parte dei giudizi soggetti ai riti ordinari, i tempi continuano a risultare dilatati in misura, talora, francamente inaccettabile.

Recentemente il Consiglio di Presidenza ha varato un provvedimento che nel compendiare, tra l'altro, i criteri sui carichi di lavoro già stabiliti in passato, vi ha introdotto alcune modificazioni.

Questo provvedimento nelle sue parti innovative ha suscitato varie perplessità espresse anche dai Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato e dai Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali.

Da parte di taluni organi di stampa si è paventato, poi, che da esso possa conseguire una riduzione della produttività dei magistrati.

Riguardo a quest'ultimo profilo, in realtà, il provvedimento è informato all'opposta ottica di stimolare al massimo il ricorso agli strumenti processuali semplificati di definizione dei giudizi - decreti decisori e sentenze brevi - proprio allo scopo di pervenire per tale via a risultati quantitativamente più rilevanti. Le proiezioni effettuate al riguardo confermano questa prospettiva.

In ogni caso il Consiglio di Presidenza è impegnato ad un attento monitoraggio circa gli effetti del provvedimento e ad apportare ad esso tutti gli adeguamenti che si rendessero eventualmente necessari.

Sempre nell'ottica della maggiore produttività, va ricordato il nostro sistema informatico che, avviato alla fine degli anni '80, è ormai giunto ad un buon grado di maturazione, tanto da porsi - credo - all'avanguardia tra le strumentazioni di questo tipo operanti presso gli organi giudiziari.

Quali nuovi passi ci proponiamo di implementare la firma digitale e di pervenire alla formazione del vero e proprio fascicolo in forma elettronica, in modo da consentire l'effettuazione dei vari adempimenti direttamente in via telematica.

A mio avviso, peraltro, dal pur pieno utilizzo della strumentazione informatica non possono attendersi miracoli, perché per quanto essa agevoli sicuramente lo svolgimento dell'*iter* processuale dei giudizi, la definizione di questi è poi comunque espressione dell'elaborazione individuale del magistrato, che non può essere intensificata oltre limiti che non consentano il rispetto dell'imprescindibile livello qualitativo delle pronunce.

La qualità è per l'appunto l'altro versante al quale l'attività giurisdizionale è chiamata ad informarsi.

Sotto questo profilo la giustizia amministrativa offre da sempre la garanzia di un accesso basato su procedimenti concorsuali fortemente selettivi, sia a livello di nomina a referendario di Tribunale amministrativo regionale, sia a livello di nomina per concorso a consigliere di Stato. Lo stesso accesso alla quota dei consiglieri di

Stato di nomina diretta è soggetto, in forza della legge del 1982, a disposizioni severe circa i requisiti prescritti. Così come è garanzia di preparazione e di esperienza la nomina per passaggio dai Tribunali regionali al Consiglio di Stato.

Piuttosto, debbo rilevare con rammarico che nei più recenti concorsi abbiamo notato un generale scadimento del livello medio dei candidati, che ci rende sempre più difficile reperire professionalità effettivamente all'altezza dei nostri compiti.

La preparazione professionale non costituisce però un dato acquisito una volta per tutte, ma richiede un continuo aggiornamento, specie in un ambito, quale quello del diritto amministrativo, che è soggetto, come ho accennato prima, ad una rapida evoluzione.

Per questo da circa due anni è operante qui in Consiglio di Stato, sul modello francese, un Ufficio Studi, composto da magistrati e da docenti universitari, che è deputato ad offrire materiale di aggiornamento circa le innovazioni normative e gli indirizzi giurisprudenziali intervenuti, a curare corsi di formazione, seminari e convegni, ad organizzare scambi culturali con le istituzioni comunitarie ed internazionali.

È intendimento del Consiglio di Presidenza e mio personale proseguire con convinzione su questa linea, sviluppando al massimo l'attività dell'Ufficio.

La qualità dell'attività giurisdizionale richiede altresì la garanzia dell'indipendenza dell'organo giudicante.

La Carta costituzionale afferma il principio dell'indipendenza ed appresta, attraverso la previsione degli organi di autogoverno, gli strumenti per realizzarla.

A sua volta la Convenzione europea dei diritti dell'uomo impone agli Stati aderenti il riconoscimento del diritto inalienabile di ciascuno di agire in giudizio dinanzi ad un giudice imparziale.

In concreto la questione della indipendenza si è posta, anche in sede di opinione pubblica, in relazione allo svolgimento da parte di magistrati di incarichi amministrativi esterni ed alla loro partecipazione alla vita politica, comportando l'uno e l'altra il rischio di legami atti ad attenuare, quanto meno sotto il profilo dell'immagine, l'obiettività di giudizio del singolo magistrato.

Si tratta di un tema particolarmente delicato.

La partecipazione all'attività politica non può essere disconosciuta, attenendo all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, ma ne va sicuramente regolato, meglio di quanto accade attualmente, l'impatto sulla funzione giurisdizionale.

Come è noto, varie iniziative legislative sono state di recente discusse in Senato. Esse presentavano peraltro profili molto discutibili involgenti il Consiglio di Stato, in riferimento ai quali abbiamo espresso ferme obiezioni, sia a livello istituzionale, sia associativo.

Per quanto poi riguarda lo svolgimento di incarichi esterni, è anch'essa una possibilità riconosciuta dall'ordinamento, che proprio per questo ne disciplina limiti e condizioni.

Recentemente, in particolare, la legge anticorruzione (che è stata forse una sede non del tutto propria per la regolamentazione della materia) ha stabilito, unitamente a taluni divieti, limitazioni di durata dei collocamenti fuori ruolo, definendone anche i casi in cui essi si rendono obbligatori.

Il Consiglio di Presidenza ha a sua volta da tempo dettato in materia una disciplina, più volte aggiornata e perfezionata, mentre è ora chiamato ad elaborare nuove regole applicative delle innovazioni normative sul fuori ruolo.

Resto dell'avviso che lo svolgimento di incarichi esterni, rispondente del resto ad una antica tradizione non soltanto italiana, non vada demonizzato perché anzi, ove esercitato nella giusta misura e con il giusto atteggiamento, consente al magistrato di acquisire una preziosa esperienza circa i concreti meccanismi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che può essergli particolarmente utile proprio in sede di esplicazione delle proprie funzioni istituzionali. D'altro canto, attraverso gli incarichi, è dato alle amministrazioni trarre dal nostro ambito alte professionalità specifiche del diritto amministrativo.

Resto però anche dell'avviso che l'autorizzazione o il conferimento degli incarichi debbano essere legati a criteri più severi e selettivi degli attuali e che vada attentamente disciplinata la collocazione o ricollocazione del magistrato nelle sue funzioni giurisdizionali, al fine di evitare che nel contenzioso rimessogli risulti in alcun modo inficiata quella connotazione di assoluta indipendenza che, come ho detto, il nostro ruolo necessariamente richiede.

3. Problematiche aperte

Credo utile accennare a talune problematiche che mi sembrano meritare particolare attenzione.

La prima riguarda il procedimento disciplinare, che attualmente è regolato da norme in parte incomplete ed in parte non aderenti all'attuale assetto dei magistrati amministrativi, come quella che prescrive il parere dell'Adunanza Generale per l'applicazione della misura sanzionatoria.

Il Consiglio di Presidenza ha di recente approvato un testo organico, che definisce con precisione le fattispecie sanzionabili, ne disciplina il procedimento e individua l'apparato sanzionatorio. Dopo taluni adempimenti ancora in corso, l'articolato sarà a breve trasmesso alla Presidenza del Consiglio.

L'altra problematica attiene alla circostanza che a fronte della indiscussa unitarietà delle varie componenti della magistratura amministrativa, sussistono taluni disallineamenti nelle rispettive discipline giuridiche che meritano di essere superati.

Confido che con il contributo del Consiglio di Presidenza ed il positivo apporto delle nostre organizzazioni associative, sarà dato individuare soluzioni il più possibile condivise.

Il difficile momento economico-finanziario attraversato dal nostro Paese e la sua negativa incidenza sul bilancio pubblico non mi consentono di prospettare riforme di carattere più profondo.

A futura memoria e per quando sperabilmente sopraggiungeranno tempi migliori, desidero però ricordare la

aspettativa, più volte ribadita dai Presidenti che mi hanno preceduto, di veder costituite nel nostro Paese, a somiglianza di altri ordinamenti dell'Unione europea, Corti di appello interregionali, dinanzi alle quali dovrebbe concludersi il contenzioso di carattere locale, restando di pertinenza del Consiglio di Stato quello di valenza nazionale. Si attuerebbe così un ulteriore avvicinamento della giustizia amministrativa al territorio, che già con l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali si è dimostrato fattore particolarmente efficace in termini di rafforzamento della effettività della tutela giurisdizionale.

Una considerazione, infine, in ordine all'attività consultiva del Consiglio di Stato.

Da qualche parte è stato talora messo in dubbio che essa si armonizzi pienamente con la funzione giurisdizionale propria del medesimo Consiglio di Stato.

È una opinione che non ritengo condivisibile alla luce dello stesso dettato costituzionale, il quale, proprio in riferimento al ruolo (non giurisdizionale ma) ausiliario del Consiglio lo definisce "organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione".

A norma della Costituzione, cioè, pur nello svolgimento della sua attività "ausiliaria" consultiva il Consiglio di Stato è chiamato ad operare nel rispetto di quei medesimi principi di obiettività, neutralità ed indipendenza, che contrassegnano l'attività giurisdizionale.

Ritengo che questo ruolo, ora prevalentemente assorbito dalle pronunce sui ricorsi straordinari, possa essere opportunamente

valorizzato sul versante dell'ausilio all'attività normativa del Parlamento e del Governo, in aggiunta all'attività consultiva sugli atti prevalentemente di natura regolamentare, già oggi positivamente operante.

In occasione delle celebrazioni dei 180 anni della istituzione del Consiglio di Stato, Ella signor Presidente ebbe giustamente a lamentare il sensibile scadimento del processo di formazione delle leggi, verificatosi in tempi recenti.

Nella sua funzione di consulenza, credo che il Consiglio di Stato potrebbe recare, grazie alla competenza specifica dei suoi componenti, un contributo importante per favorire la chiarezza, l'organicità e la completezza dei testi normativi.

4. I dati statistici del 2012

Mi avvio a concludere, riferendomi alla parte di questa cerimonia con la quale diamo inizio al nuovo anno giudiziario e che è tradizionalmente dedicata alla esposizione dei dati statistici concernenti l'anno trascorso.

Mi limito a poche cifre, rinviando per il resto alle tabelle allegate alla relazione scritta.

Riguardo all'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato, nel corso del 2012 è risultata confermata la linea di tendenza, che ho già innanzi ricordato, di progressiva riduzione dell'arretrato.

Sono stati infatti introitati 9.302 ricorsi, mentre ne sono stati definiti 11.562.

Per l'effetto, al 31 dicembre 2012 il numero totale di procedimenti giurisdizionali pendenti si è attestato sulle 24.600 unità circa.

Questo andamento seguito qui in Consiglio di Stato ha trovato rispondenza, in misura ancora più marcata, nel risultato concernente il complesso degli altri organismi della giustizia amministrativa, ove il numero dei giudizi definiti ha superato i ricorsi introitati di oltre 92.000 unità.

Per l'effetto, al 31 dicembre 2012 il numero complessivo dei procedimenti pendenti dinanzi ai Tribunali regionali amministrativi si è attestato su meno di 350.000 unità.

Un bilancio analogamente positivo presenta altresì il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana dove, a fronte di 1088 ricorsi proposti, sono stati definiti 1245 giudizi.

Questi risultati sono peraltro conseguiti, oltre che all'impegno del personale di magistratura e di segreteria, anche al minor numero di ricorsi esperiti.

Non sono certe le precise ragioni di questo fenomeno.

Sicuramente però esso va in buona misura imputato all'entità del contributo unificato, recentemente ancora accresciuto, che ha ormai raggiunto o forse superato i livelli di guardia, oltre i quali può restare inciso, sotto il profilo della effettività, lo stesso diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale.

Credo che significativa in questo senso è la circostanza che il numero dei ricorsi in entrata decresce in misura molto più accentuata,

pur non omogeneamente, presso i Tribunali amministrativi regionali. La diminuzione è invece inferiore per il contenzioso dinanzi al Consiglio di Stato, ove la consistenza economica delle controversie o la natura "di principio" delle questioni prospettate fanno verosimilmente aggio sugli oneri finanziari che l'esercizio dell'azione richiede.

Per quanto poi riguarda le Sezioni consultive del Consiglio di Stato, la massima parte dell'attività è stata assorbita, come per il passato, dalle pronunce sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

Nel corso del 2012, anzi, il numero delle richieste di parere al riguardo è stato assai più elevato rispetto agli anni precedenti, in conseguenza di una nutrita quantità di ricorsi seriali proposti contro il Ministero della istruzione, università e ricerca. A sua volta, grazie all'impegno delle Sezioni, il numero complessivo dei pareri emessi nel 2012 si è attestato su un livello - pari a circa 14.500 unità - di gran lunga superiore a quello medio degli anni precedenti - nei quali si è in genere aggirato sulle 5.000 unità.

Conclusioni

Signor Presidente,

assumo un incarico che si prospetta di durata ampia, una delle maggiori che la storia di questo Istituto abbia conosciuto.

Non nascondo che l'autorevolezza e la durata dell'incarico suscitano in me, ad un tempo, ansia per le possibili aspettative ed un rafforzato senso di responsabilità.

So bene che i presenti, i colleghi magistrati in particolare, si aspettano da me dichiarazioni programmatiche, propositi, impegni.

Ho già indicato, nel corso di questo intervento, taluni punti che ritengo non più eludibili per una più funzionale organizzazione giudiziaria amministrativa e per il migliore svolgimento delle funzioni: diversa e migliore organizzazione territoriale, rivisitazione dei rapporti tra consiglieri di Stato di diversa provenienza; migliore definizione dei collocamenti fuori ruolo.

D'altra parte, non credo che l'assunzione di un incarico di vertice in una delle magistrature comporti la necessità di dichiarazioni programmatiche.

Occorre essere fedeli alla Costituzione, applicare la Legge, preservare la dignità e l'autorevolezza della funzione. Il programma di lavoro di un Magistrato – ed anche di chi ricopre il vertice di una magistratura – è già completamente definito dalla Costituzione e dalle Leggi.

Occorre ribadire questi principi, semplici e forti, a maggior ragione in un momento storico in cui – attraverso campagne di opinione non sempre disinteressate - si dubita quasi della necessità della funzione giurisdizionale, si è spesso guardati con sospetto.

La magistratura amministrativa – il Consiglio di Stato in particolare – sono stati, anche negli ultimi tempi, rappresentati quasi come un intralcio, un appesantimento burocratico, un ostacolo alla crescita del Paese; come titolari di privilegi ingiustificati.

Occorre rispondere a tutto questo attraverso un quotidiano esercizio di serietà, efficienza, qualità del servizio reso ai cittadini.

Occorre ricordare che la Costituzione individua nel Consiglio di Stato l'organo di tutela della giustizia nell'amministrazione. Che il giudice amministrativo è lo strumento per ottenere e preservare una amministrazione imparziale, trasparente, lontana da ogni sospetto di corruzione, o anche solo di prepotenza; che il rispetto delle leggi è un valore che, oltre i cittadini, le stesse forze produttive richiedono come condizione per lo sviluppo del Paese

Allo stesso tempo, occorre difendere l'interesse pubblico, del quale l'Amministrazione è portatrice, dalla prevaricazione di poteri privati più forti, ricordando che la tutela dell'interesse pubblico è innanzi tutto tutela dei cittadini più deboli e meno provveduti.

Ecco perché è necessaria una magistratura amministrativa, autorevole e consapevole del proprio ruolo. Ecco perché mi adopererò per rafforzare un senso unitario di questa magistratura, che elimini sensazioni di distanza tra colleghi dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato.

Ecco perché – soprattutto - occorre preservare il disegno della nostra Costituzione - che ha saggiamente mantenuto una pluralità di giurisdizioni - da non meditati programmi di unificazione, che farebbero perdere forza e profondità al sindacato giurisdizionale.

Signor Presidente della Repubblica,

nel noto discorso di Bergamo del maggio 1880, Silvio Spaventa, nel propugnare l'introduzione in Italia di un sistema di giustizia amministrativa, concludeva osservando: "… non è già per indebolire l'autorità dello Stato che io propongo di sottoporre tutte le pubbliche amministrazioni ai freni più severi della giustizia, ma bensì con lo

scopo di accrescerla, impedendo che si corrompano le nostre istituzioni, nelle quali solamente il popolo italiano, colla libertà, può raggiungere il suo maggiore benessere".

Si tratta di obiettivi e di valori che a tanti anni di distanza restano pienamente validi, confermati dalla Carta Costituzionale.

Essi disegnano il ruolo e le responsabilità commesse a noi magistrati amministrativi nel moderno Stato di diritto.

Ad essi continueremo costantemente ad informare il nostro operato.