



Consiglio di Stato

*Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa
del Presidente del Consiglio di Stato*

Paolo Salvatore



*Roma, 12 febbraio 2009
Palazzo Spada*

INDICE

1.	Indirizzi di saluto	3
2.	Il ruolo del giudice amministrativo nel quadro dell'unitarietà funzionale della giurisdizione	6
3.	Interventi legislativi auspicati	19
4.	L'attività del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa	22
5.	Una breve panoramica sull'attività consultiva e giurisdizionale	25
6.	I dati statistici	28
7.	Arretrato e informatizzazione	30
8.	Conclusioni	33
	Tabelle	34

1. **Indirizzi di saluto**

Signor Presidente della Repubblica,

sono particolarmente onorato di poterLe rivolgere pubblicamente anche per quest'anno il deferente saluto di tutta la magistratura amministrativa.

Un saluto ed un sentito ringraziamento per l'attenzione riservata alla magistratura amministrativa con la loro presenza al Presidente del Senato della Repubblica e al Vice Presidente della Camera dei Deputati.

Un sentito saluto al Giudice Costituzionale, espresso dal nostro consesso, chiamato a rappresentare il Presidente ed a tutti i Giudici della Corte Costituzionale intervenuti.

Un vivo ringraziamento al Sottosegretario Letta che rappresenta il Presidente del Consiglio dei Ministri, agli onorevoli Ministri, al Vicepresidente del Senato, ai Sottosegretari di Stato, ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, presenti a questa odierna cerimonia, segno tangibile della attenzione delle istituzioni alla Giustizia amministrativa.

Un saluto ed un augurio di buon lavoro ai Componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Un omaggio sentito a tutte le Autorità presenti, alle Magistrature consorelle, ed in particolare al Primo Presidente della Corte di Cassazione ed al Presidente della Corte dei Conti.

Un vivo omaggio ed un apprezzamento per la funzione quotidianamente svolta, insostituibile ai fini dell'effettività della giustizia, ai rappresentanti del mondo accademico e del Foro, sia quello che svolge il proprio patrocinio per le amministrazioni pubbliche (in primo luogo l'Avvocatura dello Stato qui presente con l'Avvocato Generale), sia del libero foro rappresentato in quest'aula dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense.

Un saluto affettuoso ai miei illustri predecessori, oggi presenti, di cui ogni giorno nell'espletamento delle delicate funzioni di gestione di un Istituto tanto prestigioso, apprezzo sempre più le doti umane e di intelletto.

Un particolare saluto ed un fervido augurio di buon lavoro al Presidente Aggiunto del Consiglio di Stato che condivide con me ogni giorno la meravigliosa esperienza quotidiana di organizzazione della Giustizia amministrativa.

Un saluto grato a tutti i Colleghi e alle Associazioni rappresentative dei Magistrati amministrativi per la loro funzione di stimolo e di sprone così necessaria per assicurare una marcia coesa del sistema.

Un sincero saluto, colmo di gratitudine e di affetto, a tutto il personale amministrativo, e alle organizzazioni sindacali che lo rappresentano, che consente con il suo alacre impegno il funzionamento di tutto il plesso organizzativo della Giustizia amministrativa.

Infine un ringraziamento vivo, forte ed intenso, a tutti quelli che, a cominciare dai miei più cari affetti familiari, quotidianamente con la loro presenza, spesso silenziosa, mi trasmettono il coraggio e la forza necessaria per affrontare le sfide che impone l'esercizio della funzione giurisdizionale e la presidenza di una così prestigiosa istituzione.

2. Il ruolo del giudice amministrativo nel quadro della unitarietà della giurisdizione

Signor Presidente della Repubblica,

mi permetta di rinnovarLe il più sentito ringraziamento a nome di tutta la Giustizia amministrativa per la Sua presenza che conferisce a questa cerimonia non solo un tono di solennità ma anche di sostegno morale e civile per quanti ogni giorno si adoperano con trasparenza, coerenza ed efficacia per rendere più partecipato, costruttivo e rispettoso delle norme il dialogo tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Questa cerimonia ormai tradizionale costituisce la naturale occasione privilegiata per la Giustizia amministrativa per dare conto, superando il suo naturale riserbo, della sua esistenza evidenziando il suo ruolo e la sua peculiare missione di giustizia.

Come Giustizia amministrativa sappiamo di essere in prima linea in questo lavoro strategico che deve armonizzare tempi e procedure non sempre collimanti. Posso dire con serenità che, anche grazie al sapiente sostegno del Consiglio di Presidenza, al lavoro spesso oscuro ma capillare dei Tar sul territorio e alla

abnegazione di tutto il personale amministrativo, la Giustizia Amministrativa si è confermata anche nei momenti più difficili uno snodo fondamentale di autorità ma anche di libertà di fronte alle forti dinamiche di scomposizione e ricomposizione degli interessi e delle procedure amministrative, sperimentando e innovando nelle tecniche di tutela e proprio per questo riuscendo a ridurre e razionalizzare i diversi parametri di velocità che ancora dividono i percorsi della pubblica amministrazione dai tumultuosi cambiamenti sociali.

Con onestà di coscienza, posso dire che questo sforzo su cui avevo impegnato il sistema della Giustizia amministrativa all'atto del mio insediamento sta andando coerentemente avanti, in un processo lineare improntato a condotte responsabili, e corrette giuridicamente, con una costante disponibilità, tenendo presente che i doni divini spesso si celano *"in vasis fictilibus"*.

Il nostro percorso si alimenta di un rigoroso e concreto rispetto delle leggi, di un senso di responsabilità che vuole dire anche capacità di dare risposte in sintonia con i valori espressi dalla società.

Se questo indirizzo fondamentale per l'equilibrio della società è stato e continua ad essere seguito, dobbiamo ringraziare anche la Sua discreta ma continua sollecitazione morale e civile rispetto a quel "bene comune" che Lei ha richiamato più volte all'inizio dello scorso anno, come l'unico modo per vivere in coerenza i principi della nostra Carta costituzionale. Carta costituzionale che è viva e continua a vivere nelle coscienze e nei cuori del popolo italiano.

Proprio questo “bene comune” richiama e ricomprensive complessivamente i valori della legalità e della responsabilità ed è quindi elemento indispensabile per una società equilibrata e solidale in tutte le sue componenti, al di là delle diversità sociali e politiche. Proprio per questo la Sua indicazione di vita si conferma come la strada fondamentale per evitare quei rischi profondi di relativismo culturale e sociale, denunciati più volte non solo da Lei, ma chiaramente indicati, con grande intuito di *sapientia cordis*, come veri pericoli per le coscienze anche da Papa Benedetto XVI.

Il Suo appello, come abbiamo potuto constatare durante tutto l’anno scorso, non è rimasto inascoltato, soprattutto da parte delle nuove generazioni e ha permesso di alzare la guardia rispetto agli avvenimenti travolgenti di una crisi mondiale, che non ha risparmiato il nostro paese. Una crisi esplosiva, anche per colpa di una mancata vigilanza da parte di molti Stati rispetto ad una finanza, spesso non solo virtuale ma anche aggressiva e priva di ogni riferimento etico, che ha finito per penalizzare dovunque soprattutto i ceti più deboli.

Ancora una volta si è alzata la Sua voce a tratteggiare, come in un filo logico di esortazione e di spinta morale, modi e tempi perchè con lo sforzo di tutti possa uscire da questa crisi una Italia più giusta. Lei ha saggiamente detto che “l’unica cosa di cui aver paura è la paura stessa” e che dalla crisi si uscirà a condizione che non ci siano esitazioni “nell’affrontare decisamente le debolezze del nostro sistema, le insufficienze e i problemi che ci portiamo dietro da troppo tempo.” In questo contesto, ripetutamente, in alcuni passaggi dei Suoi ultimi discorsi, Lei ha

detto no a tutte le scorciatoie, a tutte le furbizie a tutti gli egoismi che rischiano di bloccare “una vitale reazione alla crisi e una rinnovata spinta in avanti che la nazione italiana è in grado di sprigionare come in altre fasi critiche della sua storia”.

Questo monito abbraccia evidentemente tutte le istituzioni perché, nel rigoroso rispetto delle regole, tutti sappiano rinunciare all’assunzione di missioni improprie e a smanie di protagonismo sociale.

Signor Presidente,

posso dire con serenità che la Giustizia amministrativa nel suo complesso ha fatto tesoro delle Sue indicazioni e dei Suoi insegnamenti. Seguendo la strada che lega in un filo inscindibile i valori della legalità, della trasparenza e appunto del bene comune, posso dire personalmente che il Consiglio di Stato da me presieduto, grazie anche a una azione di forte iniziativa e di profonda consapevolezza del ruolo da parte del Consiglio di Presidenza, dei Tar e di tutto il personale tecnico ha reso più chiaro quel rapporto di servizio prima ancora che di potere, che impone alla Giustizia amministrativa di interfacciare, in modo sempre più rapido e coerente, le regole e i parametri della pubblica amministrazione con le caratteristiche e le esigenze di una società in costante evoluzione, soprattutto per quanto riguarda i rapporti e i comportamenti.

E’ proprio il sistema della Giustizia amministrativa a dover affrontare, soprattutto in prima battuta attraverso i Tar, le diverse velocità a cui si muovono il legislatore e la società civile, cercando di armonizzarle. La realtà in cui

viviamo una volta si presentava diversificata nello spazio e tendenzialmente immota nel tempo: oggi quella realtà si presenta invece tendenzialmente uniforme nello spazio ed estremamente mutevole nel tempo.

E' un compito sicuramente non facile che può esporre a critiche spesso ingenerose ma la filosofia greca aveva già con lungimiranza concepito che la "polis" non può esistere senza la giustizia, senza cioè la presenza di un sistema capace di dare una tempestiva risposta a chi si ritiene vittima di un torto.

A questa esigenza cerchiamo di rispondere quotidianamente, attraverso anche il prestigioso patrimonio del nostro sistema che, di volta in volta, si è dato carico di plasmare forme di tutela adeguata alle istanze via via emergenti, attraverso forme di dialogo con i cittadini e con l'arricchimento dei contenuti del processo. Se qualche volta questo ruolo non è stato capito, è stato male interpretato o addirittura è stato considerato invasivo, lo si deve alla difficoltà di porre nella giusta luce lo sforzo di collegamento che il giudice tende responsabilmente a svolgere, con coerenza ma flessibilità, tra le esigenze sociali più disparate e regole che spesso possono apparire troppo rigide agli occhi dei cittadini.

Ma i risultati di questo sforzo sono sotto gli occhi di tutti, sicuramente non contestabili e frutto di un forte convincimento morale e civile, che fa della Giustizia amministrativa un sicuro strumento di giustizia e di libertà al servizio della nazione. Proprio per questo è sicuramente motivo di compiacimento constatare come la Giustizia amministrativa si muova sempre più come un

sistema coerente, in cui le voci dei Tribunali e del Consiglio di Stato si esprimono pur, nella loro diversità e nella necessaria autonomia, in una armonia di fondo, dovuta alla condivisione dei nuovi valori della tutela del cittadino nei confronti del potere pubblico.

D'altra parte questa armonia, che ci appartiene per tutta la nostra storia e che è frutto anche di quel forte anelito di giustizia e di libertà, è confermata dall'ampiezza e dalla rigosità del dibattito che sempre anima il nostro sistema, permettendogli comunque di trovare sempre, al di là delle polemiche e delle possibili strumentalizzazioni, una ricomposizione ad un livello più alto.

Certo si può fare sempre di più. Al di là delle carenze amministrative, che devo purtroppo richiamare e sottolineare, credo sia fondamentale il procedere dell'informatizzazione di tutto il settore, problema su cui mi soffermerò ancora.

Così come uno sguardo al futuro mi rende fiducioso che le nostre aspirazioni verso alcuni progetti culturali di ampio respiro, riguardanti in primo luogo la nostra stessa sede di Palazzo Spada, troveranno concreto riscontro da parte di quelle istituzioni e fondazioni che hanno nel loro dna il compito di capire e assecondare chi si batte per la valorizzazione del patrimonio nazionale.

E' con soddisfazione invece che abbiamo preso atto di come possa considerarsi acquisita la indifferibilità dell'avvio di un progetto di codificazione del processo amministrativo.

Con grande sensibilità il Governo ha presentato al Parlamento una delega che ci vede in un ruolo prestigioso di tecnici, di formulatori di norme processuali.

Di questo non possiamo che essere grati in particolare all'On.le Sottosegretario Letta che segue con tanta attenzione ed impegno le nostre problematiche affidate alle Sue cure istituzionali.

Siamo pronti e siamo in grado di rispondere adeguatamente alla fiducia accordataci ed alle attese.

Accelerare i tempi del processo anche oltre i riti speciali del 23 bis, stimolare il percorso verso una tutela “satisfattiva”, rafforzare legislativamente il principio di concentrazione processuale, avvicinare ulteriormente la giustizia ai cittadini, consolidare alcune aperture giurisprudenziali ancora instabili, riordinare i diversi termini processuali, moltiplicati da troppe norme speciali: queste sono tutte esigenze che un codice può soddisfare in termini più certi e in tempi più rapidi della nostra pur evoluta giurisprudenza.

Occorre insomma oggi mettere a frutto le conquiste giurisprudenziali, codificandole in un testo non paludato ma efficace, che fornisca una base solida ed irreversibile, ma al tempo stesso flessibile ed aperta ad ulteriori conquiste dottrinali.

Il conseguimento di un siffatto obiettivo – univocamente ispirato a rafforzare la credibilità del sistema processuale – costituisce il naturale ed ormai necessario corollario del principio ormai acquisito ed accettato della unitarietà funzionale della giurisdizione articolata sul pluralismo dei plessi giudiziari.

Del resto a quanti si rivolgono fiduciosi al giudice poco interessano i tecnicismi del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo: quella che è invocata dal cittadino è la giustizia, senza aggettivi.

Dunque unitarietà sostanziale della giurisdizione: scenario questo che vede unanimemente riconosciuto il ruolo costituzionale del Giudice amministrativo, come giudice del potere pubblico. Un ruolo svolto con rapidità ed efficienza, segnatamente nei settori economicamente vitali per il Paese, consentendo agli operatori del mercato di avere risposte definitive in tempi che non hanno confronti: sempre in meno di due anni, qualche volta in pochi mesi.

In proposito, mi piace rilevare che lo sforzo compiuto dalle strutture della Giustizia amministrativa per ridurre la durata dei processi sembra aver trovato un significativo riconoscimento da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il quale come è noto ha da tempo aperto una procedura di monitoraggio sulla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari (penali, civili e amministrativi) in Italia.

Ebbene, dopo un incontro svoltosi a Palazzo Chigi nel mese di ottobre - nel corso del quale con il decisivo aiuto del sottosegretario on. Letta abbiamo cercato di dare conto del ventaglio di misure normative e organizzative programmate per migliorare la attuale situazione - il Comitato dei Ministri del Consiglio si è dichiarato disponibile a decretare la chiusura dell'attività di sorveglianza per quanto riguarda i nostri Istituti, così riconoscendo che il problema della

ragionevole durata del processo amministrativo sembra avviato a positiva conclusione.

Detto questo, non intendo sottrarmi dall'approfondire il tema del riparto di giurisdizione - tema di confronto sovente vivace in passato - che sta facendo registrare una fase di assestamento collaborativo nella quale alla polifonia dei toni fa da contrappunto la condivisione di obiettivi comuni finalizzati al miglioramento del servizio giustizia.

Assestamento ricco di segnali positivi, e che va certamente assecondato non cedendo alla tentazione di brusche estemporanee intrusioni fuori della logica e della tempistica propria alla maturazione delle evoluzioni, nel presente certamente favorite dalle più recenti scelte del legislatore, e dagli interventi chiarificatori operati dalla Corte Costituzionale.

Segno tangibile di questo processo che fa intravedere mete ulteriori, è la sostanziale convergenza tra Sezioni unite della Cassazione ed Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sul tema della giurisdizione in materia espropriativa.

Ma soprattutto mi sento di affermare che il riconoscimento in capo al giudice amministrativo della tutela piena, compresa quella risarcitoria, nei confronti dell'esercizio del pubblico potere, è dato di certezza di grande significatività per una giustizia al servizio della collettività.

Al riguardo, nutro sicura fiducia che la giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice e quella dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che oggi per

taluni aspetti sembrano muovere da presupposti diversificati, sappiano pervenire sul merito delle questioni ancora irrisolte ad un approdo condiviso, valorizzando concordemente – nel rispetto delle diverse tradizioni e ruoli – tutti i principi fissati dalla nostra Carta costituzionale.

In proposito, il pensiero va subito alla tormentata questione della “pregiudiziale”.

La mia lunga esperienza mi dice che questo problema – per quanto riguarda il breve periodo – è ampiamente sopravvalutato: dal punto di vista operativo, sia applicando il criterio della Cassazione sia applicando il metodo sostenuto dalla prevalente giurisprudenza amministrativa, si arriva a risultati non troppo disomogenei per quanto concerne l’importo del risarcimento da riconoscere al cittadino leso da un atto amministrativo.

Diverso è il discorso sul lungo periodo. Qui non posso non notare che la tesi della Suprema Corte finisce in qualche modo per ridurre l’area in cui l’Amministrazione procede in base a poteri autoritativi, allargando invece l’ambito in cui il rapporto tra amministrazione e cittadino assume colore privatistico.

Questo è un fenomeno che può essere variamente giudicato, ma del quale occorre che tutti abbiano piena consapevolezza.

Signor Presidente,

mi permetta ancora, per inquadrare il contesto in cui tutti ci misuriamo, di riferirmi alle Sue recenti parole, a quell’invito a non avere paura, a quella

necessità di un forte senso di responsabilità, quindi di consapevolezza dei diritti e dei doveri che si lega perfettamente alla Sua denuncia di evitare ogni protagonismo o peggio ancora ogni strumentalizzazione a fini personali, al solo scopo di sfuggire ai problemi che la crisi ci pone davanti.

Esercitare i propri diritti, assolvere esemplarmente i propri doveri di cittadino, assumendo tutte le responsabilità che sono l'altra faccia dell'indipendenza personale, *in primis* dei giudici: su questo si fonda una società solidale e solo questo favorisce ed esalta la convivenza.

Sappiamo bene che i tempi che stiamo vivendo ci consigliano e ci inducono a sottolineare soprattutto il carattere dei doveri.

Non c'è dubbio che vivere oggi coerentemente i valori costituzionali della legalità, della responsabilità, del sacrificio e anche dell'efficienza significa evitare ogni atteggiamento rinunciatario per gettarsi nella mischia ogni giorno, sapendo di dover intraprendere la via più adatta per il raggiungimento dei fini sociali complessivi, rispettando i tempi di ciascuno e non avendo paura di affrontare critiche e incomprensioni.

Nessuno può chiamarsi fuori da questo compito morale soprattutto nelle difficoltà e proprio per questo non dobbiamo rattristarci se la nostra condotta non è compresa dagli altri: occorre preoccuparsi di agire onestamente nel rispetto della propria coscienza, sapendo che, spesso proprio per la nostra coerenza, possiamo, a nostra volta, essere vittime di strumentalizzazioni e di interpretazioni

e comportamenti sbrigativi e superficiali nella amministrazione della complessa macchina della giustizia.

Per questo dobbiamo essere i primi, proprio nel rispetto di una autentica legalità, a non limitarci ad un'osservanza passiva delle norme, sforzandoci invece di umanizzarle, saldando appunto l'io e il noi, e cioè la responsabilità individuale e il bene sociale.

Come diceva acutamente Norberto Bobbio “La democrazia vive di buone leggi e di buoni costumi”. “Se mancano i buoni costumi - e cioè un'etica della corresponsabilità - una legge potrà anche essere buona ma sarà sempre percepita come un elemento estraneo al corpo sociale. Sistema cioè di regole a cui opporre gli anticorpi della furbizia e dei sotterfugi”.

Ritengo onestamente che la Giustizia amministrativa, al centro come in periferia, abbia sempre saputo sottrarsi a queste tentazioni, riuscendo sia in termini di servizio che di potere, a regolare in modo coerente ma flessibile, la complessità degli interessi sociali, anche di fronte all'esplosione di una crisi che ha minato sistemi ed interessi mondiali di dimensioni macroscopiche. In questo contesto si è rafforzato il dialogo con la magistratura ordinaria e con la giurisprudenza europea. Si è sperimentata sul territorio quella capillare attenzione per le nuove e complesse esperienze sociali che spesso subiscono dinamiche di accelerazione o rallentamento del tutto imprevedibili. Quella che viene considerata l'esperienza giurisprudenziale del primo impatto sul territorio ha superato, a nostro giudizio, in modo convincente le prove a cui è stata sottoposta,

aprendo con serenità la riflessione sulle problematiche nuove scaturenti dall'attuazione di moduli di federalismo recanti naturalmente una devoluzione di poteri e funzioni alle regioni e alle autonomie locali, che interessa certamente il sistema della Giustizia amministrativa più che altri plessi giurisdizionali.

L'esperienza differenziata di Stati certamente qualificabili come federali (Stati Uniti, Austria, Belgio, Svizzera e Germania) testimonia una sostanziale indifferenza di tale innovazione ordinamentale rispetto ai criteri della giustizia.

Il plesso della Giustizia amministrativa, ed in prima battuta i Tribunali amministrativi, è certamente in grado di rispondere adeguatamente a questa nuova evenienza e di reggere il peso del nuovo peculiare contenzioso che potrebbe derivare dalle nuove scelte politico-amministrative e darà il suo contributo concreto, nei limiti e nei modi che saranno previsti dalle norme e nell'ovvio rispetto dell'autonomia dei poteri dell'apparato repubblicano.

Certo in tale nuovo assetto certamente verrà rafforzato il ruolo dei Tar che saranno chiamati ad assicurare, anche nel nuovo scenario dei livelli di competenza, quell'equilibrato rapporto tra tutela del cittadino ed autonoma responsabilità delle istituzioni democratiche nelle scelte politiche di merito. Ruolo non solo rafforzato ma anche impegnativo, perché dovrà essere scongiurato il rischio di orientamenti giurisprudenziali differenziati per le diverse aree del paese, aggravato dalla duplicazione in periferia del sistema centrale.

Quella della scelta federalista anche nella Giustizia amministrativa è sicuramente una esigenza condivisa ma il percorso verso l'autonomia va gestito

sicuramente con giudizio. Del resto si tratta di uno scenario assolutamente nuovo per il nostro paese che consiglia di attendere la maturazione di scelte politiche adeguatamente verificate sul piano della costituzionalità.

3. **Interventi legislativi auspicati**

Signor Presidente,

per il conseguimento degli obiettivi dianzi richiamati l'impegno e lo spirito di servizio sempre profusi dagli operatori della Giustizia amministrativa devono però coniugarsi con l'adozione, da parte del Parlamento e del Governo, di misure normative atte a potenziare lo svolgimento dell'attività giurisdizionale.

Della esigenza di un Codice del processo amministrativo ho già detto.

A questa misura di carattere ordinamentale, altre dovrebbero auspicabilmente aggiungersi.

In primo luogo appare necessario – e qui mi rivolgo in particolare alla sensibilità del Ministro Brunetta, da sempre notoriamente in prima fila su queste tematiche – un intervento normativo che consenta l'avvio del processo telematico.

L'informatizzazione delle attività interne della Giustizia amministrativa ha compiuto nell'ultimo anno passi in avanti estremamente significativi, di cui si dà conto in altra parte della Relazione.

Questi progressi, ovviamente, non sono dovuti solo allo sforzo organizzativo dell'Amministrazione e dei suoi tecnici: dietro c'è un sacrificio eccezionale dei magistrati i quali tutti – giovani e meno giovani - hanno accettato di riconvertire il loro tradizionale metodo di lavoro, adattandolo alle inevitabili rigidità di un modello informatico necessariamente centralizzato.

Questo progresso è importante ma da solo non è sufficiente: nel campo informatico non basta mettere ordine in casa propria, come pure noi abbiamo cercato di fare.

Decisivo infatti sarà stabilire nuove regole affinché la predisposizione degli atti delle parti (ricorsi memorie etc.), le notifiche e le comunicazioni avvengano per via telematica, eliminando quanto più possibile la circolazione di materiale cartaceo, che oggi genera – si pensi allo scambio degli atti, all'archiviazione dei

fascicoli – ritardi e costi ormai insopportabili in termini di organizzazione e gestione delle attività di segreteria.

In sintesi, quelle innovazioni che il Ministro Brunetta ha coraggiosamente introdotto nel campo delle comunicazioni con l'amministrazione e tra le varie amministrazioni vanno estese al settore – assai più delicato – del processo.

Questo ambizioso obiettivo non può essere raggiunto dal pur avanzatissimo nostro sistema informatico senza la collaborazione della classe forense e soprattutto senza un sistema di regole pubbliche che permetta di coniugare le esigenze di economia ed efficienza dell'attività con quelle della piena sicurezza ed affidabilità dei nuovi strumenti.

Non rinviabile è poi, a mio personale giudizio, l'introduzione di misure tese ad omogeneizzare lo status di tutti i magistrati amministrativi, in particolare valorizzando in modo equilibrato la posizione dei valorosi Colleghi che transitano al Consiglio di Stato provenendo dai Tribunali Amministrativi.

Infine, l'autonomia finanziaria di cui la Giustizia amministrativa già gode dovrebbe trovare un completamento in misure normative che consentano una gestione del personale amministrativo e di supporto più efficiente, più orientata a premiare gli incrementi di produttività.

Da questo punto di vista l'esperienza vissuta nell'ultimo anno non è del tutto positiva: le ingenti risorse destinate dal Consiglio di Presidenza al finanziamento di progetti speciali per il potenziamento dell'attività di cancelleria non sono state ancora utilizzate, a causa di ostacoli di natura contabile che invece

sarebbero agevolmente superabili con gli opportuni adattamenti normativi, nel pieno rispetto degli ineludibili vincoli di bilancio.

4. L'attività del Consiglio di Presidenza

Quest'anno la cerimonia della Relazione sullo stato della Giustizia amministrativa precede di poco le elezioni per il rinnovo dell'Organo di autogoverno.

E' perciò naturale tracciare un rapidissimo bilancio dell'attività svolta nell'intera consiliatura 2005 – 2009, nel corso della quale il Consiglio di presidenza ha operato in un clima di leale collaborazione tra le sue componenti, laiche e togate, con costante attenzione alle problematiche dell'organizzazione degli uffici giurisdizionali e amministrativi.

E' stata innanzitutto rafforzata la struttura dell'ufficio servizi del Consiglio di presidenza.

In particolare è stata realizzata l'area studi e verifiche e l'area segreteria del Consiglio, a ciascuna destinando due magistrati addetti (delibera 10 marzo 2006), rendendo così strutturato e continuativo il monitoraggio sull'osservanza dei criteri in materia di riparto delle materie tra le sezioni degli uffici, composizione delle sezioni interne, rotazione dei collegi, limiti di permanenza di presidenti e magistrati nelle sezioni e collegate rotazioni (delibera 16 giugno 2005), con semplificazione delle modalità del passaggio (delibera del 31 maggio 2007), più puntuale controllo dei termini di deposito dei provvedimenti, ed eventuali iniziative disciplinari (esitate anche in provvedimenti sanzionatori) e con lo svolgimento di numerose visite ispettive che hanno interessato tutte le sezioni del Consiglio di Stato, e numerosissimi T.A.R., tra cui quelli di maggiori dimensioni (TAR Lazio, TAR Campania, TAR Lombardia).

In tema di organizzazione del lavoro giurisdizionale, e nell'attesa d'iniziative, anche legislative, specifiche per lo smaltimento dell'arretrato, è stata ampliata la possibilità di assegnazione cumulativa di magistrati ad altro tribunale (delibere del 6 ottobre 2005, 1 dicembre 2005 e 24 febbraio 2006), con positive ricadute applicative (ad esempio presso il TAR del Lazio, in cui sono state celebrate varie udienze “monotematiche” con incremento significativo della produttività).

E' stato dato costante impulso alla realizzazione del nuovo sistema informatico della Giustizia amministrativa.

Il Consiglio di Presidenza è stato particolarmente sensibile alle questioni concernenti il prestigio e l'indipendenza della magistratura amministrativa.

Possono essere ricordati la specifica considerazione del tema dell'incompatibilità per ragioni di parentela e dell'incompatibilità ambientale, con i connessi trasferimenti, e i puntuali criteri in materia di sospensione cautelare dal servizio in pendenza di procedimento penale, varati con delibera del 31 maggio 2007; alla stessa logica deve ricondursi la previsione della stretta osservanza del termine ordinatorio per il deposito delle sentenze ai fini dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extragiudiziari e della conservazione dell'autorizzazione (delibera 8 febbraio 2007), e soprattutto la attuata piena pubblicità degli incarichi sia nel canale intranet che in quello internet (delibera del 19 maggio 2006) che pone la magistratura amministrativa all'avanguardia rispetto alle altre quanto al tema della trasparenza.

Significativi sono stati gli interventi nell'ambito della disciplina degli incarichi e sullo stato giuridico dei magistrati.

Quanto al primo aspetto si ricorda la previsione di una ripartizione del fondo perequativo tesa a favorire i magistrati più giovani (referendari e primi referendari dei TAR), cui sono stati riservati gli arbitrati conferiti sino a una certa soglia di *petitum*) e un'espressa disciplina delle docenze svolte dai magistrati sia in via diretta (c.d. insegnamento "domestico") sia presso strutture private, che ha ricondotto a chiarezza, trasparenza, regolarità e possibilità di verifica del rispetto dei limiti, un fenomeno prima alquanto "nebuloso".

Sul piano dello status giuridico dei magistrati, sono state chiarite situazioni prima incerte (ad esempio limiti di età e prerogative dei componenti laici del C.G.A.: delibera del 4 novembre 2006), ed è stata dettata una lineare disciplina applicativa della facoltà di trattenimento in servizio dei magistrati oltre il 70° anno di età (delibera del 6 novembre 2008), mentre sono state introdotte puntuali disposizioni per la tutela della maternità e della funzione genitoriale dei magistrati (delibere del 16 dicembre 2005, del 27 gennaio 2006, del 23 marzo 2006, del 15 dicembre 2008), ponendo attenzione anche al tema, prima del tutto trascurato, della parità di genere tra i magistrati, con l'istituzione del Comitato per le pari opportunità dei magistrati amministrativi (istituito con delibera del 21 aprile 2006).

Un impegno costante ha preteso la gestione delle risorse finanziarie ed il loro più razionale impiego, attività che si è esplicata in più direzioni (dalle mozioni rivolte al Governo per la conservazione e l'incremento dei flussi finanziari, alla sostituzione del criterio della spesa storica con parametri oggettivi per il riparto delle risorse).

Sono state anche affrontate e risolte spinose questione relative al personale amministrativo.

Si è infatti provveduto alla progressiva immissione in ruolo del personale comandato, a partire da quello “storico”, con le variazione della pianta organica, in relazione alla piena attuazione del nuovo regolamento di organizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa.

La pur breve sintesi dell’attività consiliare è tuttavia significativa della mole di lavoro disimpegnata, della delicatezza delle questioni affrontate e della fermezza con cui sono state perseguite soluzioni efficaci ed efficienti: ad ogni singolo componente del Consiglio di presidenza mi sia consentito in questa occasione esprimere un apprezzamento ed un ringraziamento per la passione, l’attenzione e l’equilibrio profusi.

5. Una breve panoramica sull’attività consultiva e giurisdizionale

Signor Presidente della Repubblica,

fedele alla tradizione della Relazione sullo stato della Giustizia amministrativa, non posso esimermi da qualche cenno sull'attività consultiva e giurisdizionale.

L'attività consultiva, che costituisce storicamente la funzione primigenia del Consiglio di Stato, continua ad avere un ruolo di fondamentale importanza nel più generale panorama della tutela del cittadino nei confronti dell'attività provvedimentale della pubblica amministrazione per la sua sostanziale aderenza ai principi costituzionali.

L'imparzialità, l'autonomia, l'indipendenza e la terzietà dei giudici amministrativi deputati all'esercizio di tale funzione assicurano, infatti, un ausilio forte ed autorevole alla concreta attività amministrativa, rendendola conforme ai predicati principi di legalità, imparzialità e buon andamento, e garantiscono così al cittadino il corretto uso del potere pubblico per il bene pubblico.

La funzione consultiva continua a caratterizzarsi per la sua complementarità rispetto a quella giurisdizionale; ma non può tacersi anche della sua funzione indirettamente deflattiva del contenzioso amministrativo proprio per la autorevolezza e la competenza professionale di coloro che la esercitano.

Deve ribadirsi che la funzione consultiva svolta dal Consiglio di Stato costituisce un *unicum* non comparabile con quella svolta da altri organi e che rende ragione della sempre crescente attenzione ad essa riservata anche dal

Parlamento, dalle Autorità Indipendenti e dalle Regioni che ne hanno fatto richiesta.

Nella attività consultiva in generale si colloca per *species* quella normativa che anche quest'anno ha impegnato la Sezione normativa nella valutazione della produzione normativa statale, soprattutto con particolare riferimento a schemi di decreti delegati attuativi di direttive comunitarie.

Si possono ricordare al riguardo i regolamenti per il recepimento delle direttive 2007/19/CE (relativa alla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con sostanze alimentari e/o con sostanze d'uso personale); 2004/80/CE (relativa all'indennizzo delle vittime da reato), 2006/141/CE (relativamente agli alimenti per lattanti e per gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità ed all'esportazione presso paesi terzi), 2005/45/CE (riguardante il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare), 2006/79/CE (relativa alle franchigie fiscali applicabili all'importazione di merci oggetto di piccole spedizioni a carattere non commerciale proveniente da paesi terzi).

Nel panorama della peculiare attività della Sezione normativa deve essere innanzitutto segnalato la richiesta di parere non obbligatorio relativamente alla interpretazione di due disposizioni normative della legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), relative all'organizzazione ed al funzionamento della Corte dei Conti (quesito n. 1339/08 del 21 aprile 2008); può inoltre ricordarsi il parere sullo schema di decreto ministeriale recante il regolamento tecnico per l'accreditamento da parte del Consiglio Superiore dei lavori pubblici delle unità tecniche delle stazioni appaltanti quali organismi di tipo B, al fine dello svolgimento dell'attività tecnica di verifica della progettazione delle infrastrutture strategiche, ai sensi dell'art. 28, co. 4, dell'allegato XXI al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 186 e successive modificazioni ed integrazioni (parere n. 139/08 del 31 marzo 2008), nonché altri significativi pareri, in particolare sul riassetto organizzativo delle diverse amministrazioni statali a seguito del nuovo assetto governativo.

Di particolare rilievo sono le pronunce consultive in materia di analisi di impatto della regolazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Quanto alla funzione giurisdizionale sarebbe sicuramente lacunoso qualsiasi tentativo di disegnare anche approssimative linee di tendenza della giurisprudenza delle Sezioni.

Tuttavia non posso esimermi dall'indicare alcuni temi delicati che costantemente impegnano le decisioni del giudice amministrativo, rendendo tangibile la sua missione di giustizia nei rapporti tra cittadino e pubblici poteri.

Innanzitutto quello, già segnalato nelle relazioni degli anni passati, della giurisdizione: ho già accennato ai problemi di riparto della giurisdizione e di come essi devono essere affrontati e risolti con soluzioni condivise nel rispetto dei principi costituzionali, nel solo interesse della giustizia e del cittadino.

Poi quello della responsabilità della pubblica amministrazione, della satisfattività della tutela demolitoria e dei suoi rapporti con quella risarcitoria; del ritardo dell'amministrazione nell'adozione di atti dovuti e delle relative tecniche di tutela; della questione delicatissima dei rapporti tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto già stipulato.

Un campo di particolare impegno per i giudici amministrativi anche quest'anno si è dimostrato quello degli appalti pubblici (di lavori, di servizi e forniture), in cui le decisioni sono state sempre ispirate ai valori di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre a quelli di matrice comunitaria di concorrenza, economicità, speditezza e rapidità.

6. I dati statistici

E' tradizione che la Relazione annuale sullo stato della Giustizia amministrativa fornisca i dati dell'attività svolta, commentandoli.

Non intendo sottrarmi a tale onere, sottolineando immediatamente come anche per l'anno 2008 i dati che si ricavano dalle tabelle allegate alla presente relazione (alla cui lettura rinvio) mostrano luci ed ombre.

Il volume complessivo dell'attività svolta dimostra una straordinaria laboriosità del plesso della Giustizia amministrativa ed è indiscutibile indice della capacità di rispondere con effettività e con prontezza alla domanda di Giustizia amministrativa.

Per quanto riguarda l'attività consultiva (Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana) a fronte di 5.787 affari pervenuti ne sono stati definiti 6.594.

Le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato hanno complessivamente emesso 15.109 provvedimenti a fronte di 10.373 affari pervenuti; il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha emesso 2.262 provvedimenti a fronte di 1.467 ricorsi pervenuti.

I Tribunali amministrativi regionali hanno ricevuto 56.716 nuovi ricorsi e hanno emesso 136.631 provvedimenti.

E' da segnalare che a differenza degli ultimi anni, in cui si era verificata una costante diminuzione del numero dei ricorsi presentati, nell'anno 2008 si registra

un incremento del contenzioso sia in grado di appello (i ricorsi depositati in Consiglio di Stato sono passati da 9.558 a 10.373), sia in primo grado (da 56.374 a 56.716).

Non agevole individuare le ragioni di questa tendenza.

E' ragionevole pensare che inizi a giocare un ruolo decisivo in tal senso il principio della unicità della giurisdizione e che quindi vengano ora portate direttamente all'esame del giudice amministrativo anche quelle questioni, soprattutto in materia risarcitoria, che precedentemente erano considerate appartenenti al giudice ordinario; per quanto attiene l'incremento del contenzioso in appello esso rappresenta la fisiologica conseguenza della enorme produttività dei giudici di primo grado; né deve essere dimenticata la tendenza legislativa di allargare l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Le tabelle confermano, poi, anche se in misura meno significativa del passato (proprio in ragione dell'incremento del contenzioso), la costante tendenza alla diminuzione dell'arretrato.

Una riflessione attenta merita infine il dato relativo alla tutela cautelare che ogni anno appare in continua espansione: nell'anno 2008, escludendo dal computo i decreti decisori, le decisioni cautelari (monocratiche *ante causam* e collegiali) hanno rappresentato oltre il 40% dell'intera attività giurisdizionale.

La delicata e complessa missione di giustizia affidata al giudice amministrativo, caratterizzata dal peculiare effetto conformativo dell'azione amministrativa, non può che "soffrire" nel provvedere all'assicurare la pur

necessaria ed indefettibile tutela cautelare, spesso unico strumento di garanzia degli interessi lesi, dovendo sforzarsi di contemperare nel miglior modo possibile le contrapposte esigenze giustiziali del rispetto dei principi costituzionali dell'azione amministrativa e della tutela degli interessi dei cittadini.

7. Arretrato ed informatizzazione

I lusinghieri dati sulla complessiva attività del plesso della Giustizia amministrativa sono offuscati, come sempre, da quelli sull'arretrato.

E' stato segnalato anche nella relazione dello scorso anno come sino ad oggi la inadeguatezza degli strumenti di rilevazione ha impedito di accertare con sicurezza l'esatto ammontare dei ricorsi pendenti, con conseguente difficoltà di individuare le misure più efficaci per affrontare tale problema: questi inconvenienti possono ora trovare una significativa soluzione con il completamento del Nuovo Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa, in avanzata fase di attuazione.

Nell'anno 2008 il nuovo sistema informatico è stato avviato nei Tribunali amministrativi regionali dell'Umbria, della Toscana, della Campania (sia per la sede di Napoli che per la sezione staccata di Salerno), della Calabria, dell'Emilia e della Sicilia (sia per la sede di Palermo che per quella di Catania).

Sono state avviate le procedure per il definitivo passaggio nel corso dell'anno 2009 al nuovo sistema informatico anche dei residui Tribunali che non ne sono ancora dotati e soprattutto del Tar Lazio e del Consiglio di Stato.

Per colmare parzialmente le lacune informative sono stati intanto avviati alcuni tentativi di rilevazione dei macroflussi del lavoro in entrata (ricorsi depositati, con una prima approssimativa tipizzazione generale) e di quella in uscita (provvedimenti emessi); è stata poi avviata una sperimentazione per la ricognizione dei fascicoli effettivamente pendenti.

L'intervento ha riguardato innanzitutto l'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato; si ha in animo di estendere nel prossimo anno la stessa iniziativa anche al settore consultivo del

Consiglio di Stato e ai tribunali amministrativi regionali, anche a quelli che utilizzano il nuovo sistema informatico al fine di saggiarne sotto questo profilo le potenzialità.

Dalle ultime rilevazioni risultano sostanzialmente confermate le inquietanti cifre emerse già negli anni scorsi: malgrado il prodigarsi del personale di magistratura e l'insostituibile supporto fornito dal personale amministrativo, i ricorsi giacenti presso il Consiglio di Stato si avvicinano alla ingente cifra di circa 30.000 unità, mentre quelli che attendono risposta presso i Tribunali amministrativi regionali sono circa 600.000.

La stima, ancora più drammatica - se possibile - di quella dell'anno passato, risente in parte proprio della più puntuale, anche se ancora rudimentale metodica di rilevazione, e per altro verso è conseguenza dell'avvenuto inserimento negli archivi informatici di oltre 60.000 fascicoli (ancora giacenti presso gli archivi dei vari tribunali amministrativi in formato esclusivamente cartaceo).

La drammaticità dello scenario non è scalfita dalla considerazione che una significativa porzione di tale arretrato può essere considerato "fittizio", trattandosi di ricorsi per i quali non sussisterebbe più alcun interesse concreto alla definizione e la cui conservazione sarebbe giustificata solo dalla possibilità di far valere il diritto ad ottenere l'indennizzo previsto dalla c.d. legge Pinto: anche la limitatissima "utilità" che giustifica la sopravvivenza del contenzioso, a prescindere da ogni valutazione etica che non compete assolutamente agli organi giudiziari, è sintomo di un *vulnus* lacerante e innegabile ai principi costituzionali.

In un'ottica di mera eliminazione dell'arretrato, priva di qualsiasi sistematico intento di eliminare o sterilizzare le cause che hanno causato l'arretrato, può segnalarsi la modificazione dell'articolo 9, comma 2, della legge 21 luglio 2000, n. 205, ad opera del comma 1 dell'articolo 54 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha dimezzato (portandolo da dieci a cinque anni) il termine cui collegare la

persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso pendente e per dichiararne in mancanza la perenzione.

Sono improcrastinabili interventi per la progressiva eliminazione di tale arretrato.

Si sono in precedenza auspiccate misure legislative; quanto alle misure organizzatorie, oltre a quelle già indicate nelle precedenti Relazioni (creazioni di un ufficio spoglio, udienze monotematiche, individuazioni di cause identiche o analoghe riferibili a consolidati indirizzi giurisprudenziali), che pure non sono di facile attuazione, per l'anno in corso si è provveduto ad assegnare alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato un maggior numero di magistrati, sottraendolo necessariamente a quelle consultive.

Contemporaneamente nei Tar sono entrati in servizio 28 Magistrati vincitori dell'ultimo concorso ed è stato bandito un nuovo concorso per la copertura di 15 posti vacanti.

Si ha tuttavia la consapevolezza che le misure organizzatorie saranno tanto più efficaci, quanto più esse, piuttosto che essere occasionali, straordinarie ed eccezionali, saranno coerenti al sistema di Giustizia amministrativa, frutto di una complessiva riorganizzazione delle strutture burocratiche e di quelle giustiziali, individuate, sentite, condivise ed accettate dai quotidiani operatori della giustizia amministrativa: non si dispera tuttavia che per queste pur ambiziose finalità possano bastare anche piccoli interventi, apparentemente insignificanti, purchè capaci di incidere effettivamente sull'attività quotidiana.

Misure legislative di ampio respiro sistematico, capaci di incidere sugli strumenti processuali; accorgimenti organizzativi interni, immediatamente realizzabili con il necessario, ma indiscusso, senso di responsabilità del personale amministrativo e di magistratura; il definitivo decollo dell'informatizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa: sembrano questi gli elementi capaci di fornire, anche in un relativamente breve spazio di tempo, una ragionevole risposta al problema dell'arretrato.

8. Conclusioni

Signor Presidente,

anche noi come tutte le grandi istituzioni democratiche abbiamo un sogno: e cioè che la centralità dei diritti dei cittadini e le giuste progettazioni della pubblica amministrazione trovino nella Giustizia amministrativa una spinta verso un sistema economico più evoluto, ma proprio per questo più giusto e solidale.

Il magistrato è cittadino tra i cittadini, non la proiezione di una casta o di una riserva protetta: giusto quindi a questo riguardo il Suo monito che ci rassicura e responsabilizza tutti.

La tradizione giurisprudenziale trova in ciascuno di noi non un protagonista ma un uomo animato da spirito di servizio.

Tutti insieme costituiamo, oggi come domani, una preziosa riserva per la nazione. Per questo affido oggi a Lei, nella mia veste di Responsabile della

Giustizia amministrativa, ma sicuro che chiunque mi seguirà si comporterà allo stesso modo, la dignità professionale di tutti noi, la trasparenza e lo spirito di libertà di una istituzione di cui tutti possono essere giustamente orgogliosi.

Tabelle

