

# La giustizia amministrativa nel 2018

Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 1 gennaio 2018, p. 9

Commento alla normativa | di Alessandro Pajno(\*)

[Scarica versione PDF](#)

## Riferimenti

D.Lgs. 02-07-2010, n. 104, epigrafe

Pubblichiamo la relazione di inaugurazione del Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, tenuta in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 a Roma, Palazzo Spada, il 30 gennaio 2018.

## 1. Costituzione e leggi razziali (\*)

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

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

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

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

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

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

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

Il discorso di inaugurazione dello scorso anno si è caratterizzato per una precisa scelta metodologica: quella di approfondire il significato della relazione sull'anno giudiziario. È emerso così che questa non si risolve soltanto nel dar

conto degli eventuali mutamenti della giurisprudenza del giudice amministrativo, né nell'evidenziare le tappe che portano alla realizzazione di un programma annunciato ma, molto più radicalmente, in una vera e propria messa a fuoco delle domande che la società e i cittadini rivolgono al potere pubblico e delle risposte che questo è capace di fornire o dei silenzi che, pur a fronte di tali richieste, il sistema dei poteri pubblici ha scelto di mantenere.

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

## 2.2. L'esigenza di un approccio non autoreferenziale

Per muoversi nella prospettiva sopra descritta è necessario un approccio che non concentri la propria attenzione esclusivamente sul sistema, per dir così "interno" della giustizia amministrativa o, se si vuole, della giustizia *tout court*.

Occorre, al contrario, un approccio non autoreferenziale, che veda nelle vicende dell'anno giudiziario uno strumento coesteso alla realtà, una lente attraverso la quale è possibile cogliere modestamente, ma efficacemente, alcuni dei processi di cambiamento che caratterizzano la società, le istituzioni, l'ordinamento nel suo complesso.

Una relazione sulla giustizia amministrativa tutta mirata sulle proprie vicende non costituirebbe un servizio al cittadino ma, nella migliore delle ipotesi, un servizio a se stessa.

Appare di conseguenza necessario considerare, come è stato già detto lo scorso anno, sia il contesto più generale in cui si collocano le vicende del sistema amministrativo e della giurisprudenza che lo riguarda - un contesto ad un tempo sociale, politico ed istituzionale - sia il modo di essere e di operare del diritto e dei suoi strumenti.

Se è vera l'affermazione che *ubi societas ibi ius*, allora è altrettanto vero che i cambiamenti ed i momenti di crisi della società si riflettono anche sul sistema giuridico e che, in una continua dialettica, l'elaborazione di nuovi strumenti destinati ad operare nell'ordinamento appare chiamata a provocare dei mutamenti nello stesso corpo sociale.

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

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

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

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

E così, l'incertezza per il futuro è divenuta *nostalgia* del passato, che tende a confondere la cosa vera con quella immaginaria, e quindi a prospettare soluzioni immaginarie per problemi reali; la paura è divenuta esigenza di *rifugio* in un mondo diverso da quello attuale; il confine è divenuto riscoperta di una cultura del *noi*, contrapposta ad una cultura aperta agli *altri*.

Si apre, così, una partita difficile, dal momento che, come è stato detto con parole dure, ma chiare, "tocca ora al futuro,

deprecato perché inaffidabile e ingestibile, finire alla gogna, ed essere contabilizzato come voce passiva, mentre il passato viene spostato tra i crediti e rivalutato, a torto o a ragione, come spazio in cui la realtà è libera e le speranze non sono ancora screditate” (Bauman).

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

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

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

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

## 2.4. Contraddizione, smarrimento e crisi

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

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

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

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

Una situazione del genere provoca, così, *smarrimento*: da una parte la realtà sembra indicare come difficilmente modificabile il processo di cambiamento, dall'altra si perde l'entusiasmo e la fiducia che lo stesso processo aveva innescato, che viene talvolta vissuto non come una scelta, ma come una imposizione.

L'altra parola d'ordine è *crisi*: crisi della fiducia nel futuro, crisi della politica, crisi del diritto.

L'ultimo rapporto CENSIS ha rilevato che nel nostro Paese l'economia ha ripreso a crescere, ma che con essa cresce anche il *rancore* sociale.

Le nuove generazioni sono, ormai, convinte che l'ascensore sociale si è fermato e molti genitori sono ormai certi del fatto che i loro figli sono destinati a condizioni di vita meno favorevoli di quelle che hanno contrassegnato la loro esperienza.

*Crisi*, poi, della politica.

Non si tratta qui di utilizzare un luogo comune, che attribuisce alla politica tutte le responsabilità, assolvendo nel contempo tutti gli attori sociali che di politica formalmente non si occupano; si tratta, invece, di prendere coscienza del fatto che è entrato in crisi il processo di decisione pubblica.

La politica non riesce a compiere in modo autorevole e significativo quel bilanciamento dei valori che costituisce la missione sua propria.

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

legge.

Questa, infatti, che dovrebbe costituire l'atto di indirizzo politico per eccellenza, diventa sempre più incerta e sempre meno capace di regolare.

Il proliferare di leggi che spesso intervengono sulla stessa materia provoca una diminuzione della loro chiarezza e della loro capacità precettiva e regolatoria, resa ancor più problematica dal fatto che molte di esse si limitano ad esprimere indirizzi generali, trasferendo ad una sede diversa la soluzione del conflitto che la legge dovrebbe dirimere.

## 2.5. Le conseguenze sulla giurisdizione

Una tale situazione provoca gravi conseguenze.

Da una parte, l'incapacità della politica di regolare gli interessi in gioco provoca sfiducia, e si è portati a non accettare le soluzioni della politica, anche quando essa tale bilanciamento riesce ad operare.

Dall'altra, la mancanza di chiarezza della decisione pubblica determina il trasferimento del conflitto al giudice. E così le controversie politiche diventano *giuridiche*, anzi *giudiziarie*, ed il giudice rischia di essere il decisore pubblico di ultima istanza, chiamato a pronunciarsi non sulla legittimità dei provvedimenti sottoposti al suo esame, ma sul conflitto politico e sociale che è sotteso alla controversia esaminata.

In un certo senso, non è il giudice a fare politica; è la politica che demanda al giudice la composizione del conflitto fra valori, mentre il segmento della società che non accetta - quando pure viene espressa - la scelta politica, rinuncia a combatterla sul terreno che le è proprio e la riversa sulla giurisdizione.

Questa situazione trova un puntuale riscontro nel contenzioso e nella giurisprudenza del giudice amministrativo.

Nella relazione di inaugurazione dello scorso anno è stato sottolineato il cambiamento del "fuoco" dell'intervento della giurisdizione amministrativa, con il rilievo specifico attribuito alle questioni riguardanti l'immigrazione, i servizi pubblici e la cittadinanza sociale, i nuovi diritti.

Questa analisi della giurisprudenza deve essere confermata anche per l'anno 2017, ma con alcune precisazioni che evidenziano il proiettarsi nelle aule dei giudici amministrativi delle ragioni di crisi che sono state sopra ricordate.

Il disagio sociale legato alle incertezze sul lavoro trova puntuale espressione nell'aumento del contenzioso riguardante il precariato della scuola (si pensi a quello sui cd. diplomati magistrali), nel tentativo di reperire, attraverso future immissioni in ruolo, quella sistemazione definitiva che la società non è stata in grado di assicurare.

Molti conflitti politico-sociali riguardanti il bilanciamento fra esigenze dell'ambiente ed esigenze dello sviluppo economico si trasferiscono direttamente nelle aule dei giudici amministrativi, come dimostra il numero significativo di giudizi riguardanti la realizzazione di gasdotti, oleodotti, tratti autostradali ed in genere di grandi opere di interesse nazionale, mentre la proposizione di un ricorso giurisdizionale e l'eventuale rinuncia ad esso diventano oggetto di una vera e propria trattativa politica. Autorità locali ed associazioni di cittadini sembrano, talvolta, contestare la realizzazione di infrastrutture che si ritiene necessario attraversino il loro territorio.

La difficoltà di accettare la decisione dell'autorità trova ulteriore espressione, ad esempio, nei ricorsi con cui talvolta i genitori contestano la bocciatura dei propri figli a scuola.

Il contenzioso sui contratti pubblici - comunque in leggera diminuzione - rende palese ad un tempo sia la difficoltà dell'amministrazione di assumersi la responsabilità della scelta, sia anche una certa difficoltà del sistema delle imprese di accettare il principio di concorrenza, dal momento che talvolta esse sembrano utilizzare il processo per sfuggire ad una competizione sul piano economico e produttivo, e mirano ad escludere il concorrente dalla gara piuttosto che a confrontarsi con questo.

Proprio le difficoltà di far fronte alle situazioni sopra descritte danno talvolta luogo a soluzioni "facili", che finiscono con essere un modo di non affrontare i problemi reali, come quando si prospetta un ridimensionamento della giustizia

amministrativa o si interviene ulteriormente sul processo, mentre i problemi fondamentali stanno a monte, nell'oscurità della legislazione, nella mancanza di qualità dell'amministrazione, nella difficoltà delle imprese ad accettare pienamente il principio di concorrenza.

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

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

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

Il primo di essi è costituito dalla *codificazione*.

Questa deve divenire un impegno strategico e sistematico riguardante gli ambiti di maggior interesse per il rapporto tra cittadino e potere pubblico. E non una iniziativa occasionale.

Il secondo è costituito dal *ruolo delle Corti supreme* e dalla loro giurisprudenza.

C'è una domanda di giustizia che è soddisfatta con l'attribuzione al vincitore del bene della vita; c'è una non meno importante domanda di giustizia che viene soddisfatta attraverso l'indicazione di indirizzi giurisprudenziali certi, meditati e non contraddittori.

In una situazione in cui l'accumularsi di leggi che disciplinano la stessa materia, di norme di deroga che rendono incerta l'applicazione di disposizioni generali, di norme successive che si sovrappongono a quelle precedenti senza abrogarle, diventa decisivo l'esercizio della funzione di nomofilachia delle diverse giurisdizioni, nazionali e sovranazionali. Rispondere a questa situazione di incertezza significa esercitare in modo eminente il servizio pubblico della giustizia.

È per tale ragione che va guardata con favore l'iniziativa che ha portato alla sottoscrizione di un memorandum volto a coordinare l'attività di nomofilachia della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, dal momento che ciò si risolve in una assunzione di responsabilità di fronte al Paese in nome del buon funzionamento del servizio pubblico della giustizia.

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

Io penso che quella che i nostri tempi richiedono al giudice è una cultura che afferma rigorosamente i diritti dei cittadini nei confronti del potere, e che nello stesso tempo si dà carico della complessità sociale, consapevole del ruolo che la sua pronuncia verrà ad avere.

Un giudice, quindi, rigoroso sia nel proteggere la sfera di libertà del cittadino sia nell'affermare i doveri di solidarietà sociale, ma che non descrive o immagina i diritti come fra loro contrapposti ed antagonisti. Un giudice, ancora, conscio del fatto che il pluralismo e l'economia globale sono le cifre della contemporaneità, e per questa ragione non autoreferenziale, non innamorato soltanto delle proprie procedure e dei propri giudizi, ma aperto alla complessità dell'intero sistema giurisdizionale. Un giudice, infine, che procede per principi, ma che coltiva anche un rigoroso rispetto della legge, perché sa che, in nome dei principi, può essere resa più chiara la portata della norma, possono essere integrate le lacune della legge, ma non possono essere sovvertite le scelte del legislatore.

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

## 3. Le funzioni giurisdizionali

### 3.1. "Complessità" e "bilanciamento" nel giudizio amministrativo

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

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

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

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

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

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

#### b) *Universalità del servizio pubblico e sostenibilità economica*

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

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

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

#### d) *Efficienza della spesa pubblica e par condicio*

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

#### e) *Identità nazionale e cittadinanza europea*

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

#### f) *Diritti fondamentali e vincoli finanziari*

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

### 3.2. I numeri e i tempi del processo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I magistrati amministrativi coinvolti sono invece al momento 164.

### 3.4. I servizi al processo

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

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

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

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

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

Si tratta di una riforma che, pur lasciando sostanzialmente inalterate le norme di procedura, ha introdotto una *digitalizzazione totale* degli atti processuali, dando valore legale esclusivamente agli atti digitali e non più a quelli cartacei.

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

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

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

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

## 4. Le funzioni consultive: bilancio di un'autoriforma

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

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

Possiamo provare a tracciarne un primo bilancio.

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

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

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

Soprattutto, si è ribadita la sempre maggiore attenzione ai profili della c.d. "manutenzione" delle riforme, dell'attuazione, della fattibilità, dell'analisi e della verifica dell'impatto. In altre parole, ai profili della loro "utilità in concreto" e non soltanto della loro "conformità in astratto" alle fonti sovraordinate.

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

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

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

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

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

Ciò ha consentito al Consiglio di Stato di pronunciarsi sul nuovo "modello" della legislazione delegata di cui all'[art. 76 Cost.](#), come oggi attuato nella prassi costituzionale.

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

### 4.3. Alcuni fenomeni nuovi



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

Una prima novità è quella della richiesta in via facoltativa del parere del Consiglio di Stato sul testo di un codice di riforma (quello della nautica da diporto) in cui la delega non prevedeva tale adempimento.

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

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

Una seconda novità è costituita da una rinnovata e approfondita attenzione al tema della qualità della regolazione.

Ciò è stato particolarmente evidente in relazione all'articolato parere (19 giugno 2017, n. 1458) reso dalla Sezione normativa sullo schema di nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazione.

Questo parere ha consentito di attivare un dibattito inedito sui tre principali strumenti di qualità del *flow* della regolazione, sulla necessità di un loro utilizzo integrato e "circolare", di un processo di analisi trasparente e aperto, di un ricorso sempre più consapevole a istituti nuovissimi quali il *regulatory budget*, le sanzioni reputazionali e le tecniche di *behavioural regulation*.

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

La terza novità riguarda le problematiche più squisitamente amministrative di interpretazione e attuazione delle riforme, nonché di prevenzione del contenzioso.

Il riferimento è a un rilancio dello strumento dei quesiti, che ha consentito di risolvere, in via preventiva, possibili conflitti istituzionali, come nel caso del quesito proposto dalla regione Veneto sulla nuova disciplina dei vaccini, in cui il parere del Consiglio di Stato ha condotto alla rinuncia a defatiganti iniziative in sede giurisdizionale.

Effetti analoghi si sono avuti in relazione a rilevanti controversie lavorative, ad esempio, nel caso del parere sulla stabilizzazione dei magistrati onorari o di altre problematiche sociali, come nel caso delle farmacie o delle confessioni acattoliche.

Non va infine dimenticata, in relazione a questa evoluzione dell'attività consultiva, la funzione dei quesiti connessi alla fase di prima applicazione delle riforme, per una loro più attenta e mirata attuazione.

## 5. L'organizzazione e i servizi del Consiglio di Stato e dei T.A.R.

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

### 5.1. Il nuovo regolamento di organizzazione

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

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

### 5.2. Lo Smart Working

Nel 2017 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inserito la giustizia amministrativa tra le Amministrazioni che

sperimentano il c.d. Lavoro agile (c.d. *Smart Working*).

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

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

### 5.3. L'Ufficio studi

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

In continuità con quanto realizzato nel 2016 si sono svolte, di comune intesa con l'Ufficio del massimario della Corte di cassazione, ricerche a supporto della soluzione di questioni sottoposte alle Sezioni unite e all'Adunanza plenaria in materia di cd. rifiuto di giurisdizione (ai sensi dell'[art. 111 Cost.](#)) e di applicabilità della cd. *compensatio lucri cum damno* alle ipotesi di concorso fra azione risarcitoria e azione indennitaria.

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

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

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

### 5.4. Il completamento del reclutamento

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

Da segnalare che la legge di bilancio per il 2018 ha disposto un limitato aumento dell'organico di magistratura.

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

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

### 5.5. L'avvio della funzione di comunicazione istituzionale

Già negli anni scorsi avevo evidenziato la necessità di avviare una funzione di comunicazione istituzionale della giustizia amministrativa: se un tempo il silenzio era un valore assoluto per i servitori dello Stato, oggi la comunicazione è avvertita come parte integrante del servizio pubblico.

Nei mesi scorsi - con il sostegno convinto del Consiglio di presidenza - abbiamo finalmente strutturato la comunicazione

istituzionale, grazie al nuovo regolamento di organizzazione.

I primi frutti di tale lavoro iniziano a vedersi.

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

Soprattutto, dobbiamo ancora, con l'aiuto di tutti i colleghi, imparare a identificare e comunicare le tante "piccole storie" di cittadini che chiedono giustizia, e la ottengono, presso un giudice amministrativo che è più vicino ad essi nella realtà di quanto non lo sia nella percezione mediatica.

C'è ancora tanto da fare, per una funzione appena avviata. Ma la strada che abbiamo intrapreso mi sembra quella giusta.

## 5.6. Il Sito web della giustizia amministrativa

Nel processo di intensificazione della comunicazione, che caratterizza ormai da circa un anno la giustizia amministrativa, un ruolo fondamentale è svolto dal sito istituzionale.

Sono pubblicati, in tempo reale, tutti i provvedimenti dei giudici amministrativi di primo e di secondo grado e tutti i pareri del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (ad oggi, circa 2.300.000).

Dal 1° gennaio 2017 il Sito è diventato il mezzo più veloce per far conoscere le nostre decisioni più importanti, che vengono segnalate sulla *home page* a poche ore dalla pubblicazione, nonché gli approfondimenti di magistrati e rappresentanti del mondo accademico che, per l'attualità degli argomenti trattati, meritano una particolare attenzione.

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

## 5.7. La statistica

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

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

## 5.8. I magistrati e il personale amministrativo

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

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

Tali risultati sono frutto dell'intenso lavoro di tutti i magistrati, che sento il dovere di ringraziare pubblicamente perché, con encomiabile spirito di servizio, non si sono mai sottratti di fronte alle necessità di partecipare, oltre alle adunanze e alle udienze ordinarie, già di per sé complesse, anche alle udienze straordinarie per decidere, in tempo reale, i ricorsi elettorali, nonché commissioni speciali per rendere con urgenza pareri sulle questioni più complesse.

Il ringraziamento va esteso ai dirigenti e al personale amministrativo tutto, altamente qualificato e professionale, sempre pronto ad affrontare non solo la quotidianità con i suoi tanti, piccoli problemi, ma anche le novità, con spirito propositivo, senza mai perdersi d'animo di fronte alle difficoltà.

## 6. Il dialogo con le altre Corti

Il nuovo contesto giuridico generale che ho provato a descrivere all'inizio ha una duplice conseguenza: un'accentuazione di quello che è stato definito il diritto giurisprudenziale, cioè il diritto posto in essere dalle Corti in un quadro globale di regolazione dei rapporti giuridici, rispetto al quale le legislazioni nazionali per forza di cose regrediscono; la necessità di un raccordo in modo da assicurare una convergenza tra gli ordinamenti nazionali e di questi con gli ordinamenti sovranazionali - in altre parole, una convergenza tra i sistemi di tutele - in grado di fornire una risposta adeguata alla

domanda “transnazionale” di giustizia.

Sul piano interno, il dialogo tra le Corti, attivo da sempre e incrementato nell’ultimo anno mediante il rafforzamento degli strumenti della nomofilachia, è sfociato nel Memorandum di intesa, di cui si è detto, e nella intensa cooperazione tra gli Uffici delle Corti deputate agli studi e alla formazione.

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

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

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

Quanto all’ACA - che svolge un ruolo significativo nel raccordo tra Corti nazionali dell’UE - il nostro contributo è stato riconosciuto al punto da offrirci ufficialmente la prossima presidenza dell’associazione, che sarà decisa nel maggio di quest’anno. Sarebbe la prima volta, per l’Italia, nella storia di questa importante organizzazione.

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

## 7. L’autogoverno della giustizia amministrativa

### 7.1. Il bilancio di una consiliatura del CPGA

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

L’organo di autogoverno è trasversalmente intervenuto su tutte le misure organizzative già esposte in altre parti della presente relazione, quali il nuovo regolamento di organizzazione, le misure per il processo amministrativo telematico, il decreto sull’ufficio del processo e quello sulla sinteticità degli atti processuali, e il relativo monitoraggio, il nuovo regolamento sul concorso a referendario di T.A.R., la riforma dell’Ufficio studi.

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

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

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

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

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

L'organo di autogoverno e il Comitato pari opportunità hanno anche affrontato il tema dell'eguaglianza e alternanza di genere. La presenza di donne magistrato nei T.A.R. è significativamente aumentata negli ultimi anni; nei concorsi più recenti la percentuale di vincitrici donne raggiunge il 50%. Anche presso il Consiglio di Stato, pur non arrivando a tali percentuali, il numero di donne è significativamente aumentato negli ultimi anni.

Voglio ringraziare il Consiglio di presidenza, sia per l'impegno profuso, sia perché ha saputo svolgere un lavoro di squadra con l'obiettivo di coniugare l'autogoverno della magistratura con l'interesse generale all'efficienza e qualità della giurisdizione.

## 7.2. L'esigenza di riformare il procedimento disciplinare

Una particolare attenzione merita la questione del procedimento disciplinare e della sua riforma.

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

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

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

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

Non può, e non deve, certamente, essere sottovalutato lo smarrimento che una situazione del genere ha provocato nell'opinione pubblica: di esso occorre con franchezza prendere atto e di esso occorre tener conto per il futuro dell'intera giustizia amministrativa, anche con riferimento al controverso tema delle scuole. Un contributo importante potrà essere dato dal nuovo Consiglio di presidenza; per adesso, non può non essere sottolineata la straordinaria capacità dell'organo di autogoverno attualmente in carica di far fronte ad una situazione tanto difficile quanto inedita, con strumenti giuridici obsoleti e del tutto inadeguati. È per tale ragione che, personalmente, considero quella sopra descritta una esperienza difficile ma di cui la giustizia amministrativa può andar fiera, per la capacità dimostrata di determinarsi in modo indipendente ed efficiente, con una applicazione rigorosa della disciplina legislativa e regolamentare, nonostante le grandissime difficoltà sopra descritte.

## 8. Conclusioni

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

Negli anni precedenti ho tentato di indicare alcune di queste sfide proprie dei nostri tempi di cambiamento: la crisi della legislazione, la crisi dell'amministrazione, l'aumento dell'incertezza, il rapporto non facile tra politica e giurisdizione. Ho

anche provato ad individuare alcuni profili problematici o critici riguardanti il sistema della giustizia amministrativa: la contraddittorietà di certe sue rappresentazioni, volte a descriverla ora come un problema per lo sviluppo economico, ora invece come un vantaggio competitivo per il sistema paese, il rischio dell'autoreferenzialità, l'assenza di un'adeguata strategia di comunicazione delle proprie sentenze e dei propri pareri.

È stata, così, indicata la necessità di un vero e proprio processo di autoriforma, capace di rilanciare le funzioni giurisdizionali, di reinterpretare il ruolo delle funzioni consultive, di rivedere l'organizzazione del sistema.

Questo processo, come è ovvio, è ancora in corso; tuttavia oggi, a distanza di due anni, è forse possibile indicare anche qualche concreto risultato, raggiunto grazie all'impegno ed alla generosità dei magistrati amministrativi ed alla disponibilità del Governo nell'approntare le necessarie misure legislative.

Si può pensare, in particolare: al nuovo ruolo delle funzioni consultive, soprattutto con riferimento alle attività normative, con la sottolineatura del valore dell'effettiva praticabilità delle riforme e della necessità di un continuo monitoraggio del processo che le riguarda.

Si può pensare ancora alla realizzazione di una serie di misure volte a rendere più efficiente il servizio pubblico svolto attraverso le funzioni giurisdizionali: innanzi tutto con la piena attuazione del processo telematico, ormai a regime; con l'istituzione dell'Ufficio del processo e degli altri servizi a supporto di questo; con l'introduzione di misure volte a dare concreta realizzazione al principio di sinteticità degli atti.

Si può pensare, infine, con riguardo all'organizzazione: all'avvio del programma di smaltimento; al completamento e all'aumento dell'organico dei magistrati; alla riorganizzazione degli uffici amministrativi; all'attivazione di funzioni di comunicazione e di analisi statistica del nostro lavoro.

A questi profili innovativi si è accompagnato anche il tentativo di dar corpo ad una più attenta cultura della giurisdizione, rigorosa sulla tutela dei diritti ma consapevole degli effetti e delle conseguenze delle proprie sentenze.

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

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

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

Note:

(\*)La relazione è stata preceduta dalle seguenti parole: "Signor Presidente della Repubblica, Autorità civili, militari e religiose, componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, esponenti del mondo accademico, colleghi di questa e delle altre magistrature, avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro, personale tutto della giustizia amministrativa".