

INDIRIZZI DI SALUTO

Signor Presidente della Repubblica, Autorità civili, militari e religiose, componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, esponenti del mondo accademico, colleghi di questa e delle altre magistrature, avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro, personale tutto della giustizia amministrativa. Signore e Signori

CAPITOLO I

PER UN'UNIFORMITÀ DELLA TUTELA NELLE DIFFERENZE NAZIONALI: L'EUROPA NECESSARIA

1.1 *Un giudice “dialogante” in una Europa necessaria*

Un noto sociologo britannico sostiene che:

“Una lotta per l'Europa è in corso”.

Una “lotta” che ha il duplice significato di “scontro fra diverse versioni di ciò che l'Unione rappresenta” e di “lotta in cui deve impegnarsi l'Europa per ritagliarsi un posto in un mondo di grandi trasformazioni”¹.

In entrambe queste dinamiche i giudici hanno un ruolo cruciale: perché possono perseguire, attraverso l'unione delle tutele, una effettiva unione di popoli.

Il quadro in cui i giudici si muovono, tuttavia, è variegato, se non frammentato.

Vi si agitano: questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato e, segnatamente, tra istituzioni di governo e di garanzia; l'emersione di nuove istanze di tutela dai poteri pubblici o di nuove pretese nei loro confronti; l'esigenza che la politica si riappropri del suo ruolo e l'amministrazione della responsabilità delle proprie scelte; lo sviluppo di un “diritto giurisprudenziale” che, se riduce gli effetti delle crisi della legislazione e dell'amministrazione, espone all'incertezza insita nell'opinabilità e nella varietà delle decisioni giudiziarie.

Questi elementi di “crisi di sistema”, comuni nello scenario europeo, sono però anche opportunità: perché più la crisi si fa profonda più cresce la richiesta di tutele. Ciò consente alle Corti nazionali di rafforzarne il sistema e di rendere il più possibile omogenei l'assetto e i livelli delle garanzie, al di là dei confini nazionali.

È proprio sul terreno delle tutele che l'ordinamento europeo, non unico ma unificante, diventa uno *ius commune* applicato da Corti di nazioni diverse, i cui popoli reclamano gli

¹ A.Giddens, *L'Europa nell'età globale*, 2007, p. IX.

stessi diritti fondamentali, di libertà, della persona, sociali, economici. Questi diritti non conoscono i confini degli Stati membri e non sono più solo situazioni giuridiche soggettive nazionali, ma vere e proprie situazioni giuridiche soggettive europee. Sono elementi fondanti di una comune cittadinanza europea. Una cittadinanza che abbia alla base i valori di libertà individuale, solidarietà, tolleranza, inclusione, apertura al confronto.

In questo scenario, un rilievo centrale assumono le Corti *amministrative* nazionali.

In primo luogo perché sono vicine ai cittadini e alle persone che interagiscono direttamente con le istituzioni pubbliche e che alle Corti si rivolgono per richiedere tutela; cittadini che chiedono la difesa della loro sfera individuale e che reclamano servizi pubblici effettivi.

In secondo luogo perché i giudici amministrativi dei diversi Stati membri utilizzano tecniche di sindacato sull'esercizio del potere pubblico affini fra loro, fondate su clausole generali e principi comuni alla famiglia continentale e a quella anglosassone.

È per questo che il Consiglio di Stato italiano, all'atto di assumere nel corso di quest'anno la presidenza biennale, non automatica né scontata, dell'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'Unione (ACA Europe), si sente particolarmente impegnato nell'approfondire, favorire e rendere effettivo il dialogo tra le magistrature amministrative europee, sul duplice versante: verticale, con la Corte di giustizia e con la Corte europea dei diritti dell'uomo, e orizzontale, con le altre Corti supreme nazionali.

1.2 Dialogo verticale e protocollo 16 CEDU

Il “dialogo verticale” con la Corte di giustizia è diventato, negli anni, un pilastro fondante e imprescindibile dell'intero sistema giuridico europeo.

Ad esso si aggiunge, oggi, in ambito in parte diverso, uno strumento nuovo e decisivo per agevolare l'interazione tra giudici nazionali di ultima istanza e Corte europea dei diritti dell'uomo: il rinvio pregiudiziale facoltativo, previsto dal prot. 16 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Lo strumento è in vigore a livello internazionale ma non è stato ancora ratificato dall'Italia. È auspicabile che ciò avvenga in tempi rapidi.

1.3 Il dialogo orizzontale per un'Europa "comune"

Il dialogo verticale, sin qui essenziale nel processo di integrazione giuridica, oggi non è più sufficiente.

La globalizzazione produce una contaminazione dei costumi, delle idee, dei valori e quindi dei diritti, che richiedono nuove e adeguate tutele che il giudice deve assicurare, affinché essa "funzioni" (J.E. Stiglitz) e sia democratica.

È stato detto che "il futuro del mondo dipende "dallo sviluppo della cooperazione a tutti i livelli: non solo tra i governi ma tra tutti coloro che possono e vogliono dare un contributo concreto" (K. Annan).

Da questa "chiamata alla cooperazione", il giudice amministrativo – proprio per l'impatto sociale delle sue decisioni – non può tirarsi indietro.

La giustizia amministrativa ha già saputo trasformarsi mentre cambiava il rapporto tra autorità e libertà, tra potere e diritti fondamentali, tra interesse legittimo e pretesa alle prestazioni sociali.

Siamo chiamati, ora, a fornire il nostro contributo alla costruzione del diritto europeo attraverso il "dialogo orizzontale" con i colleghi delle altre giurisdizioni nazionali.

Se il potere pubblico risponde sempre di più a regole europee (dagli appalti alla concorrenza, dai servizi all'ambiente, dall'energia alle comunicazioni), anche l'applicazione di tali regole da parte dei giudici nazionali deve avere un respiro europeo, per evitare che le stesse posizioni subiscano una tutela diversa solo perché richiesta in territori diversi.

In questo modo, l'Europa delle persone, dei cittadini, delle formazioni sociali, delle imprese, del mercato, si completa con l'Europa delle Corti, intese come Corti nazionali che diventano "europee e nazionali" al tempo stesso. Perché ogni giudice nazionale è giudice europeo, perché libertà e diritti in uno spazio europeo comune richiedono tutele adeguate a tale dimensione e omogenee al suo interno.

L'anno che si apre costituisce quindi per noi un'imperdibile opportunità per contribuire a quell'unione sempre più stretta fra i popoli europei, obiettivo dei Trattati di Roma.

Un'Unione che condivide, tra i propri valori fondanti, i principi di autonomia, indipendenza e integrità dei giudici.

La pronta reazione alle vicende della Polonia e dell'Ungheria da parte delle istituzioni europee, della Corte di giustizia e delle Magistrature nazionali per il tramite dell'ACA denota un comune sentire su un aspetto chiave dell'idea stessa di giurisdizione. Il diritto al giudice e alla tutela effettiva come precondizioni che non ammettono "margini di apprezzamento": l'autonomia e l'indipendenza del giudice, connotati costitutivi della sua necessaria terzietà per noi tutti irrinunciabili.

CAPITOLO II

UN LUNGO ITINERARIO STORICO VERSO LA TUTELA EFFETTIVA

2.1 Le ricorrenze nel 2020

Il percorso che il Consiglio di Stato italiano si avvia a intraprendere con la presidenza dell'ACA si coniuga con la lunga storia di tutele che la giustizia amministrativa italiana si sente impegnata a portare avanti, in coincidenza con alcuni significativi momenti del suo percorso.

Il 2020 è l'anno di tre importanti ricorrenze che hanno segnato l'evoluzione della nostra giustizia amministrativa.

La Quarta Sezione del Consiglio di Stato, istituita dalla legge 31 marzo 1889, n. 5992, che coincide con la nascita della giustizia amministrativa in Italia, entra in vigore il 1° gennaio 1890: quest'anno ricorre il 130° anniversario del suo funzionamento effettivo.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo compie 30 anni.

Il codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) – prima e unica codificazione di diritto amministrativo generale nel nostro Paese – ne compie 10.

L'anno prossimo ricorrono i 50 anni dalla istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, che cadranno nel 190° anniversario del Consiglio di Stato.

2.2 Il ruolo peculiare del giudice amministrativo: una storia di tutele

Il giudice amministrativo ha un ruolo peculiare, non solo in Italia. Nasce come un giudice *nell'amministrazione*, per l'idea che l'amministrazione non può essere giudicata che da sé stessa; si trasforma gradualmente, ma abbastanza repentinamente, in un giudice *dell'amministrazione*, cioè un giudice che *giudica* l'amministrazione.

La chiave di volta della nascita in Italia del sistema di doppia giurisdizione nel 1889 sta non tanto nella reintroduzione in sé del giudice amministrativo, quanto piuttosto nella trasformazione del giudice del contenzioso, pensato nella logica interna all'apparato amministrativo, in un giudice indipendente a garanzia dei diritti e degli interessi dei privati nei confronti del potere pubblico.

La vera storia della giustizia amministrativa comincia da qui, si sviluppa grazie all'autorevolezza del Consiglio di Stato e con il favore della Corte di cassazione, ma anche grazie al rispetto del ceto politico e dei governi, che riconoscono l'autorità del giudice amministrativo nel sindacare l'esercizio del potere.

È una storia di tutele. Una storia – è stato detto – di lotta contro il potere arbitrario.

E siccome il potere, in questa dinamica, muta e si trasforma, le tutele devono essere adeguate a tali cambiamenti.

2.3 Evoluzione del potere ed evoluzione del ruolo del giudice amministrativo

In una società in cui è sempre più richiesta l'intermediazione del potere pubblico – dalle funzioni regolatorie nell'economia e nel governo del territorio e dell'ambiente, alle prestazioni sociali in materia di salute, istruzione, assistenza – gli "amministrati" non si accontentano più di "difendersi" dal potere, ma reclamano da questo *prestazioni* all'insegna della trasparenza, dell'efficienza e dell'equità.

In questo mutato contesto i pubblici poteri si trasformano e, di conseguenza, cambiano i loro rapporti con i privati. Il ruolo del giudice segue questa evoluzione; egli si fa garante

del “diritto” dei singoli componenti della comunità a vedersi non solo salvaguardata la propria sfera individuale, ma anche riconosciute quelle pretese a prestazioni amministrative che costituiscono il cuore dei “nuovi diritti” da tempo definiti – fin dal Manifesto di Gurvitch del 1946 – “diritti sociali”, cioè diritti delle persone in quanto appartenenti a una comunità solidale, che costituiscono la misura concreta dei diritti riconosciuti dalle Costituzioni.

I luoghi di realizzazione di questi nuovi diritti sono il procedimento e il processo amministrativo.

2.4 Il continuo “andirivieni” (Zurückverweisung) tra procedimento e processo

La legge sul procedimento amministrativo ha determinato la progressiva conformazione del potere pubblico non più in termini di azione unilaterale (tipica di una visione elitaria e autoritaria dell’amministrazione) quanto di relazione giuridica informata ai principi di partecipazione trasparente e aperta finanche alla negoziazione degli interessi coinvolti.

Nel procedimento, luogo di incontro tra interessi pubblici e tra questi e gli interessi dei privati, l’interesse pubblico in concreto perseguito “si fa” nella dinamica del confronto e del tendenziale componimento delle posizioni. Il valore della trasparenza, riferito al procedimento, serve proprio a far emergere questa dinamica, a renderla conoscibile agli interessati e ai terzi.

La garanzia della correttezza delle scelte compiute nel procedimento è il compito della giurisdizione amministrativa e del relativo processo. Questo serve a garantire proprio che quella relazione di preminenza tra amministrazione e cittadini, di “sovraordinazione” si sarebbe detto una volta, si svolga alle condizioni previste dalla legge; e ciò fa per garantire che la posizione del soggetto coinvolto nell’esercizio del potere non sia sacrificata illegittimamente.

Per questo, anche nella vicenda storica e positiva, procedimento e processo sono sempre andati di pari passo, in una interazione continua; una sorta di “andirivieni”, di *Zurückverweisung*, permanente.

Anzi, spesso il primo passo si è compiuto nel processo, pretoriamente, ed è stato recepito successivamente dalla legge.

Nel processo le posizioni delle parti – a differenza che nel procedimento – diventano pari. Anzi, si afferma una concezione soggettiva della tutela, una centralità processuale della situazione soggettiva rispetto all'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, sino a poter affermare che è l'interesse alla mera legittimità ad essere divenuto un interesse occasionalmente protetto, cioè protetto di riflesso in sede di tutela della situazione di interesse legittimo.

Questo andirivieni tra procedimento e processo è continuo perché si inserisce in una dinamica circolare, in cui la tutela del singolo caso diviene principio guida per i futuri procedimenti, attraverso l'effetto conformativo della decisione.

Alcuni punti emergenti di questo itinerario di tutela costituiscono elementi caratterizzanti la trasformazione del potere e il sindacato del giudice amministrativo.

2.5 Dal sindacato “estrinseco” sulla legittimità del provvedimento alla cognizione “piena” del rapporto e della discrezionalità tecnica

In primo luogo, la cognizione piena sul rapporto. Nello schema originario e tradizionale della giurisdizione amministrativa, per la verità più a parole che nei fatti, il giudice amministrativo conosce del rapporto tra amministrazione e cittadino attraverso lo “schermo” di validità dell'atto.

Il codice del processo amministrativo accoglie finalmente un'idea di giurisdizione preordinata alla tutela di pretese sostanziali e conseguentemente abbraccia un sistema aperto di tutele e non di azioni tipiche. I rimedi oggi sono conformati non sul tipo astratto di situazione soggettiva, ma sul tipo di bisogno di garanzia che l'interesse protetto reclama, il cui grado e la cui intensità sono spesso definiti *ex post* dal giudice e non *ex ante*.

Anche la cognizione, nel nuovo processo, assume una fisionomia ben diversa: non solo concerne la piena conoscenza del fatto (con l'ausilio degli strumenti probatori occorrenti), ma estende il controllo di legittimità alla discrezionalità tecnica. In virtù di ciò, in settori

tradizionali (per esempio, quello dei beni culturali o dei concorsi universitari, mentre resiste quello degli esami di abilitazione) o di più recente rilevanza (soprattutto quello delle sanzioni e della regolazione economica, sia pure con accenti che devono restare differenti), l'area del "merito" amministrativo resta confinata alla scelta vera e propria, mentre il giudice valuta se la scelta effettuata in concreto sia quella dotata di "maggiore attendibilità" e non semplicemente quella comunque riconducibile al novero delle opzioni possibili.

Sotto altro profilo, il concetto di inesauribilità del potere viene ridefinito in termini di "inesauribilità limitata", perché non sarebbe più tollerabile che il potere sia nuovamente esercitato in forma scorretta.

2.6 L'integrazione delle tutele nel sistema duale

Le considerazioni appena svolte impongono una riflessione sul riparto di giurisdizione, che deve essere orientato alla integrazione delle tutele. Un sistema duale di giurisdizione, assai più diffuso negli altri ordinamenti di quanto non si dica talvolta, ha la sua ragion d'essere proprio nella capacità di offrire la miglior tutela alle situazioni soggettive.

Nel rinnovato assetto inaugurato dalla Corte costituzionale si perviene all'idea di una giurisdizione "piena", senza passare (necessariamente) per una giurisdizione esclusiva.

Una giurisdizione "piena", nel senso imposto dalla giurisprudenza europea e prima ancora dal nostro articolo 24 della Costituzione, richiede un sindacato "pieno" sul *fatto* cui il giudice amministrativo non può sottrarsi e un sindacato sulle valutazioni, anche e soprattutto di ordine tecnico, dell'amministrazione, con il solo ovvio limite della sostituzione di una propria scelta a quella amministrativa.

Di ciò dovrà necessariamente tener conto, a mio avviso, la Corte di cassazione, in sede di sindacato sul cosiddetto eccesso di potere giurisdizionale, proprio perché i confini tra legittimità e merito, tra cognizione e ottemperanza, per come tradizionalmente intesi, non sono oggi riproponibili, a meno di non voler rendere "meno effettiva" la tutela delle situazioni soggettive nei confronti dei pubblici poteri.

2.7 Le trasformazioni della giurisdizione e la loro influenza sulla funzione consultiva

Le trasformazioni nell'esercizio della giurisdizione si riflettono sulla funzione consultiva, modificandone la logica originaria.

Già con la legge istitutiva della Sezione per gli affari normativi (legge 15 maggio 1997, n. 127) la funzione consultiva si affranca dalla mera consulenza, per porsi come funzione di “garanzia”, che dalla giurisdizione e dall'organo che la esercita, ripete la sua necessaria neutralità.

Essa presenta, quindi, caratteristiche nuove, sotto un duplice profilo:

- a) sul piano oggettivo, la consulenza si concentra sugli atti normativi o su questioni giuridiche di massima;
- b) sul piano soggettivo, si amplia la platea dei legittimati a richiedere il parere (Regioni, Autorità indipendenti, perfino Camere), sicché la funzione consultiva si configura al servizio non più del solo Governo, ma dello Stato-comunità nel suo complesso.

In forza di tale trasformazione, il Consiglio di Stato, anzi che come organo ascritto, nella tradizionale tripartizione dei poteri, ora all'Esecutivo (sia pure come organo “ausiliario”), ora al Giudiziario (perché collocato anche nel titolo IV tra gli organi che esercitano giurisdizione), acquista il carattere di istituzione di garanzia a tutto tondo, in una moderna rilettura della tripartizione montesquieuana nel senso di una bipartizione tra “istituzioni di governo” e “istituzioni di garanzia”².

CAPITOLO III

DALLA CITTADINANZA POLITICA ALLA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA

Le tutele garantite dal sistema di giustizia amministrativa contribuiscono all'edificazione di una vera e propria «cittadinanza amministrativa». Con questa espressione mi riferisco allo

² L. Ferrajoli, *Sul futuro dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali*, in *Jura gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2005.

status di diritto pubblico consistente: nel riconoscimento dei diritti di prestazione collegati ai servizi pubblici per la collettività; nella pretesa giuridicamente tutelata ad una qualità della vita *sostenibile*, sotto il profilo ambientale e intergenerazionale; negli strumenti giuridici che limitano l'interferenza dei pubblici poteri sullo svolgimento delle attività private secondo canoni di proporzionalità e sussidiarietà.

Si tratta di situazioni soggettive riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di un determinato territorio, senza richiedere la contemporanea assunzione dello *status* di cittadino nazionale. Assistiamo così al trascorrere da una cittadinanza civile e politica ad una cittadinanza sociale, nella quale, secondo una interessante impostazione teorica, il «*denizen*» (e cioè l'abitante) prende il posto del «*citizen*».

Mi sembrano al riguardo significativi i seguenti esempi tratti dall'attività, giurisdizionale e consultiva, del Consiglio di Stato nel corso dell'ultimo anno.

a) *Partecipazione "civica" e democrazia "deliberativa"*

I processi decisionali pubblici stanno diventando sempre più "inclusivi": cittadini singoli e associati, *stakeholder* ed esperti vengono coinvolti nella fase di delineazione e cura dell'interesse pubblico, al fine di incrementare il tasso di condivisione degli obiettivi e delle decisioni. La democrazia "deliberativa" ha bisogno però di maturare nuove forme.

In materia di accesso civico, è stato sottolineato che, in conseguenza dell'approvazione del cd. "FOIA", il diritto di chiunque di richiedere dati, informazioni e documenti, pur non potendosi tramutare in una forma di ispezione generalizzata, sussiste non solo quando l'amministrazione non ottemperi all'obbligo di legge di pubblicarli, ma anche «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali».

b) *Attività amministrativa e intelligenza artificiale*

L'applicazione dell'intelligenza artificiale all'attività amministrativa richiede una paziente opera di adattamento delle tradizionali forme e categorie giuridiche.

Premessa la generale ammissibilità e utilità dell'algoritmo nell'azione amministrativa, anche discrezionale, si è ritenuto, che occorre assicurare, quali elementi di minima garanzia: a) la

piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati; b) l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo; c) la verifica e la sindacabilità in sede giurisdizionale dei dati immessi e dei criteri utilizzati.

c) *Qualità della vita e dell'ambiente*

Importanti interventi giurisprudenziali hanno riguardato la qualità della vita e dell'ambiente secondo un filo conduttore che può rinvenirsi nel principio di precauzione, di cui all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto.

Si segnalano in proposito le decisioni che hanno riguardato:

- la superfluità della rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale, in un caso in cui le modifiche apportate al progetto originario avevano determinato una più efficace mitigazione del rischio ambientale;
- l'affermazione dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati in capo ad un soggetto non direttamente responsabile dell'inquinamento;
- la compatibilità con il diritto europeo delle norme che consentono alle singole amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile;
- le azioni di contrasto alla *Xylella fastidiosa* e le ordinanze di divieto di utilizzo della plastica sul litorale pugliese;
- interventi limitativi nella regolamentazione delle attività di gioco in funzione di prevenzione delle ludopatie;
- il contemperamento tra precauzione e prevenzione, in relazione al principio di proporzionalità, relativamente ad una gara per l'acquisto di un vaccino;

d) *Salute, Welfare e vincoli finanziari*

Il giudice amministrativo è chiamato costantemente al bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti fondamentali nei settori del *welfare* (istruzione, sicurezza, salute) e i vincoli finanziari per la loro piena attuazione.

Tra le tante fattispecie, appaiono significative, per il loro impatto sociale e finanziario, le vicende relative:

- all'utilizzo *off label* di un farmaco contro la degenerazione maculare con ingente risparmio di spesa per il SSN;
- alla programmazione complessiva dei posti ai corsi di laurea in Medicina.

Nello specifico settore sanitario, poi, il 2019 ha registrato una intensa attività consultiva in tema:

- di donazione di cellule riproduttive per la procreazione medicalmente assistita eterologa;
- di dispositivi di allarme antiabbandono;
- di aiuti economici alle associazioni che assistono bambini affetti da malattie oncologiche;

e) *Giusto procedimento e giusto processo*

In forza dell'orientamento della Corte europea favorevole all'estensione dei principi del giusto processo ai procedimenti amministrativi sanzionatori, è stato affermato, in materia di sanzioni antitrust, che il giudice amministrativo è chiamato ad un sindacato, non di astratta "attendibilità", bensì di "maggiore e preponderante attendibilità" della valutazione complessa effettuata dall'Autorità rispetto alla ricostruzione alternativa opposta dall'impresa sanzionata.

f) *Ordine pubblico e contrasto dell'illegalità*

Ulteriore e rilevante settore interessato dalle decisioni del Consiglio di Stato è stato quello dell'ordine pubblico e del contrasto all'illegalità.

Si segnalano le decisioni che hanno riguardato la cd. “informativa antimafia”, della quale il Consiglio di Stato, pur lamentando la non precisa identificazione dei presupposti normativi, ha tuttavia ritenuto la compatibilità con la Convenzione europea e quindi con la Costituzione, sussistendo comunque una idonea base legale. Cionondimeno, analogamente a quanto in linea di principio chiarito anche dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, i suoi significativi impatti sull'attività di impresa impongono che la valutazione del quadro indiziario sia effettuata e motivata in concreto dall'autorità amministrativa.

Sempre sul versante dell'ordine pubblico, va richiamato il principio, formulato dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato, secondo cui la valutazione dell'autorità di sicurezza ai fini dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa deve essere non atomistica, ma complessiva, sì da doversi riferire non soltanto a singoli episodi, ma soprattutto ai collegamenti tra fatti, persone e funzionamento nel tempo dell'amministrazione locale.

g) *Politiche migratorie*

In materia di politiche migratorie, anche quest'anno le vicende contenziose si sono soprattutto concentrate sul delicato bilanciamento tra il grado di integrazione dello straniero lungo-soggiornante e la valenza ostativa dei comportamenti illeciti tenuti durante il periodo di permanenza in territorio italiano.

h) *I diritti dei consumatori e degli utenti “vulnerabili”*

La tutela delle posizioni giuridiche degli utenti e dei consumatori viene in rilievo attraverso il sindacato sugli atti delle autorità indipendenti, che sanzionano le pratiche commerciali scorrette degli operatori professionali. Nel corso del 2019 vanno menzionate almeno due pronunce relative entrambe al mercato delle comunicazioni.

La prima è quella relativa alla scelta delle compagnie telefoniche di portare la fatturazione a 28 giorni, meccanismo che, nei fatti, andava a creare un aumento dei ricavi (e quindi dei costi per i consumatori).

La seconda è quella relativa allo *ius variandi* del gestore telefonico nei contratti di tariffazione a consumo.

i) *Democrazia e ordinamento militare*

Infine, per quanto riguarda il settore militare, è giunto a conclusione nel 2019 il lungo *iter* giudiziario concernente il divieto per i militari di costituire un'associazione sindacale, ritenuto in contrasto con la Convenzione europea.

CAPITOLO IV

L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

4.1 L'abbattimento dell'arretrato e il rafforzamento della "macchina" amministrativa

Il buon funzionamento "corrente" della giustizia amministrativa richiede il progressivo ma deciso abbattimento dell'arretrato e una "macchina" amministrativa di servizio adeguata facente capo al Segretariato generale.

Quanto all'arretrato, si è provveduto a trasformare la Seconda sezione da consultiva in giurisdizionale ed è continuato il programma straordinario per la riduzione delle pendenze promosso dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, con il rilevante ausilio a tale ultimo riguardo, sul piano organizzativo, dell'Ufficio del processo.

L'insieme di queste iniziative ha consentito, nel 2019, di decidere 8.920 appelli, con un abbattimento di ricorsi pendenti pari all'8% (a fronte di un abbattimento, nel 2018, del 2%).

Queste iniziative non sarebbero state possibili senza l'impegno e la competenza dei colleghi e del personale amministrativo cui deve andare il nostro sentito ringraziamento.

Un sentito ringraziamento va poi al Governo che, con il recente decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, ha previsto un aumento dell'organico dei magistrati, con l'istituzione di una nuova sezione in Consiglio di Stato e di due sezioni al Tar Lazio, e l'assunzione di personale dirigenziale. Sezioni che richiederanno, per poter essere operative, non solo il reclutamento dei magistrati – e a tal fine sarà importante che il Governo proceda alle proposte di nomina di sua competenza - , ma anche una provvista adeguata di personale amministrativo, senza la quale non potranno materialmente entrare in funzione.

4.2 La comunicazione istituzionale

L'esperienza dell'Ufficio stampa e comunicazione istituzionale va ormai consolidandosi, pervenendo a quella che oggi può efficacemente definirsi come “comunicazione della giustizia”. Un'attività costante per far conoscere il mondo della giustizia amministrativa ai cittadini attraverso il prezioso lavoro di intermediazione dei *media* tradizionali e, con parsimonia, anche attraverso l'uso diretto dei *social*.

Siamo consapevoli che l'“immagine” della magistratura - intesa come “fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria” – costituisce un valore da preservare, soprattutto in un ambito in cui, a causa dell'impatto delle nostre decisioni, sovente si assiste a miopi strumentalizzazioni e a fuorvianti semplificazioni.

Sempre più importante, nel campo della comunicazione, è il ruolo svolto del Sito istituzionale della giustizia amministrativa che costituisce il primo contatto tra noi e i cittadini e che - oltre a pubblicare informazioni “di servizio” e tutte le decisioni pubblicate nella giornata – ha ormai assunto le caratteristiche di una rivista giuridica *on line*.

4.3 Il Consiglio di Stato apre ai giovani

Anche nel 2019 il Consiglio di Stato ha dedicato massima attenzione al rapporto con la società civile e con i giovani.

Per la prima volta, grazie alla sinergia con gli avvocati amministrativisti, si sono aperte le porte di Palazzo Spada e di due T.a.r. (il T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, e il T.a.r. per la Liguria) ai ragazzi, agli studiosi e, più in generale, a tutti i cittadini con una “giornata evento” per far meglio comprendere come funziona in concreto la giustizia

amministrativa, con la proiezione di un docu-film e attraverso la simulazione di un processo.

Un appuntamento fisso, che cresce per numero di adesioni ogni anno, è quello con la giornata della legalità, che costituisce, in molte sedi giudiziarie, un momento di riflessione necessario per ricordare i giudici e tutte le persone delle istituzioni che hanno sacrificato la loro vita per assicurare ai cittadini un Paese democratico e sicuro.

Le sedi della giustizia amministrativa ogni giorno sono frequentate da brillanti laureati in giurisprudenza che, nel corso del loro tirocinio, apprendono conoscenze, altamente qualificate, che potranno utilizzare un domani nel mondo del lavoro, e che da quest'anno potranno contare anche sull'approfondimento teorico delle maggiori tematiche di diritto amministrativo, civile e penale.

4.4 L'informatizzazione

La completa informatizzazione del processo amministrativo (PAT) è oggi una realtà; non è stato e non sarà un percorso facile e ha reso necessaria un'attenzione costante al miglioramento dell'infrastruttura e dei servizi offerti, con il conseguente adeguato impegno finanziario, e dobbiamo essere grati al nostro Segretariato per il grande impegno profuso.

4.5 La protezione dei dati personali

Nel corso del 2019 sono stati posti in essere numerosi adempimenti al fine di assicurare il rispetto delle nuove prescrizioni europee in materia di protezione dei dati personali, riportando all'attenzione la problematica della loro possibile indebita diffusione e imponendo prescrizioni appropriate nella stesura delle sentenze e dei pareri.

4.6 L'Ufficio studi

L'Ufficio Studi ha svolto un'importante e incisiva attività.

Nel settore della formazione ha proposto un qualificato programma di convegni e seminari, tra cui un'importante occasione di incontro e di confronto: il primo congresso nazionale dei magistrati amministrativi. Alcuni degli eventi formativi hanno visto la

collaborazione con altri soggetti quali la Scuola superiore della Magistratura e l'Accademia della Crusca.

Il settore delle *News* offre poi un tempestivo e approfondito aggiornamento sulle più importanti pronunce delle giurisdizioni superiori.

Nel settore internazionale della formazione, è proseguita la collaborazione con l'EJTN (*European Judicial training network*), la Rete di formazione dei magistrati europei, sia mediante la conduzione, anche diretta, dei seminari, sia attraverso la gestione degli scambi di giudici tra le Corti aderenti.

È altresì proseguito il gemellaggio europeo per la riorganizzazione della giustizia amministrativa in Tunisia.

Con il Presidente del Tribunale amministrativo supremo, abbiamo ieri convenuto sull'opportunità di fare del modello del gemellaggio un'occasione di confronto stabile tra i Paesi, europei e del Maghreb, che si affacciano sul Mediterraneo.

È infine proseguita l'attività di incontro, di studi e approfondimenti, legata alla partecipazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa alla Rete europea dei consigli giudiziari, l'ENCJ (*European Network of Councils for the Judiciary*).

4.7 Il governo autonomo della giustizia amministrativa

L'attuale Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa è in carica dall'agosto 2018.

L'obiettivo di fondo, condiviso unanimemente, è quello del costante miglioramento della qualità del servizio giustizia, attuando iniziative per migliorarne l'efficienza, rafforzare la fiducia del cittadino e far percepire la giustizia amministrativa come parte essenziale del sistema che contribuisce alla crescita e allo sviluppo del Paese.

Il Consiglio di Presidenza ha lavorato per fare fronte alle necessità correnti, provvedendo tempestivamente all'indizione dei concorsi per referendario di T.a.r.

L'organo di governo autonomo ha continuato ad operare nella consapevolezza della prevalenza della funzione giurisdizionale e consultiva rispetto allo svolgimento di incarichi cd. "esterni" da parte dei magistrati amministrativi.

In tale materia è auspicabile una costante sinergia tra leggi e decisioni dell'organo di governo autonomo, in considerazione della delicatezza delle materie di *status* e della prevalenza delle funzioni di istituto sulle pur rilevanti, sul piano delle collaborazioni istituzionali, funzioni cd. esterne dei magistrati.

Il Consiglio di Presidenza ha, inoltre, reso strutturale l'attività di monitoraggio sulla tempestività del deposito delle sentenze e dei pareri, non solo nell'ottica del controllo, ma anche per conseguire gli obiettivi di efficienza della risposta di giustizia.

Rimane ineludibile l'esigenza – su cui tornerò - di una riforma del procedimento disciplinare più volte sollecitata dall'organo di autogoverno.

CONCLUSIONI

È tempo di concludere.

Lo scenario europeo e quello nazionale della giustizia amministrativa inducono a rimarcare il ruolo e la responsabilità delle Corti nazionali ed europee a garanzia dei diritti e degli interessi in uno spazio sempre più indifferente ai territori nazionali, in cui di fatto si muovono persone, imprese, organizzazioni, merci. Se le istituzioni di governo, e quindi la Politica, sono chiamate a governare questi fenomeni e regolarli, costruendo politiche e servizi idonei a costituire una rete "amministrativa" tra spazio europeo e territori nazionali, le Corti sono chiamate, nello spazio europeo ma anche e soprattutto nei territori nazionali, a garantire la protezione dei diritti e l'applicazione del diritto, per tutti coloro che in quello spazio si muovono.

La lunga vicenda di tutela, che caratterizza la storia della giustizia amministrativa italiana, questo *itinerario* di tutela, trova conferma nei percorsi nazionali dei Consigli di Stato e delle Corti amministrative dell'Unione, che, insieme alle Corti sovranazionali, sono impegnati a garantire accesso al giudice ed effettività dei diritti nei confronti dei poteri pubblici, in

modo da assicurare che essi siano al servizio della comunità. È un itinerario fatto di crescenti convergenze, più che volute, imposte dalla realtà dei fatti, alle quali le Corti nazionali devono saper rispondere adeguatamente.

Non è possibile, infatti, che la creazione di uno spazio comune a più Paesi e a più popolazioni non si traduca in uno spazio regolato dal diritto. E dove c'è il diritto c'è la garanzia giudiziaria. Le Corti nascono in ordinamenti nazionali e a quel diritto si rifanno come espressione di sovranità nell'accezione schmittiana del termine. Ma se la sovranità si fa diffusa e condivisa o se alla sovranità nazionale si affianca una sovranità europea è gioco forza che la cittadinanza amministrativa di un individuo debordi i confini nazionali e che a essa si affianchi una cittadinanza europea fatta di diritti e interessi che è compito delle Corti tutelare.

Da questo punto di vista, non mi pare esagerato affermare che il progetto per l'Europa è un progetto per la democrazia, di cui il diritto e la giustizia costituiscono pilastri imprescindibili, e che il giudice è tenuto a porsi quale guardiano dei valori che sono alla base di tale progetto.

Non so se e quando – per parafrasare un'affermazione del presidente del *Conseil Constitutionnel* in un recente incontro a Parigi - verrà un giorno in cui “noi... tutte le nazioni, senza perdere le nostre capacità distinte e la nostra gloriosa identità, saremo in grado di sentirci parte in modo stretto di una unità superiore e fondante la *fraternité* europea”, fraternità senza la quale – come Ella ha di recente ammonito Signor Presidente - “siamo esposti al dominio di paure e interessi, rischiamo di non avere le forze per superare le disuguaglianze e risanare le fratture sociali”. Ma so che noi – al pari di ciascuna Corte - dobbiamo sentirci impegnati ad aprire la nostra esperienza giurisdizionale al confronto con altre Corti, pur tenendo conto della diversità delle coordinate istituzionali. Perché il confronto ci migliora, mentre le chiusure, siano corporative o siano nazionali, ci impoveriscono, ci isolano e ci distaccano progressivamente dalla realtà.

Per far ciò è necessario che noi giudici amministrativi per primi sappiamo farci carico di una consapevole responsabilità etica per il ruolo che svolgiamo. Un ruolo che entra nella

vita quotidiana degli individui e delle imprese, che richiede una costante cura della nostra competenza professionale, un costante e corretto dialogo con le parti del processo e quindi con i loro difensori; ma che richiede soprattutto un comportamento che in pubblico – e in quella sfera del privato capace di rifluire nel pubblico - non appanni nemmeno quell'immagine di terzietà che fonda l'idea stessa di giurisdizione e del suo giudice. Per il giudice l'etica pubblica è e deve essere cultura della giurisdizione; cultura che si fonda su terzietà e imparzialità, che non vuol dire separatezza e autoreferenzialità.

L'imparzialità del giudice richiede un processo di neutralizzazione delle proprie convinzioni, di distacco dalle proprie esperienze; richiede terzietà e indipendenza sostanziale, per saper distinguere, nella nostra attività, concezioni soggettive e oggettività dell'ordinamento pur nella pluralità dei suoi valori.

Un giudice che sappia salvaguardare la sua terzietà, che con l'imparzialità costituisce un vero e proprio bene pubblico.

Un giudice che rifugge le frequentazioni che possono ripercuotersi negativamente sulla propria attività giudiziaria o che possono dare la sensazione di un appannamento della terzietà percepita.

Un giudice che sappia resistere alle sirene della visibilità, sottraendosi alla tentazione di fare delle proprie uscite pubbliche istituzionali occasioni per esprimere visioni “improprie” del mondo, opinabili e soggettive.

Misura, equilibrio, competenza e pertinenza: siano questi i punti fermi della libertà di manifestazione del pensiero del magistrato.

In questo scenario, il sistema disciplinare e in genere il governo autonomo della magistratura sono chiamati a grandi responsabilità. Se il magistrato non si comporta coerentemente con le responsabilità di cui è investito e con l'immagine che è tenuto a preservare, un'efficace reazione sul piano disciplinare diventa una necessità che conferisce credibilità al sistema, che è tenuto a dar conto alla collettività del comportamento di ogni singolo magistrato. Perché i cittadini hanno il diritto di essere giudicati da un magistrato onesto, laborioso e preparato. E i magistrati il dovere di esserlo.

Da questo punto di vista, mi vedo ancora una volta costretto a chiedere alle istituzioni competenti un intervento normativo sull'ordinamento disciplinare dei magistrati amministrativi, obsoleto e farraginoso, un intervento la cui esigenza è stata già avvertita dal Presidente del Consiglio all'atto del mio insediamento, e che potrebbe anche essere concentrato su ben specifiche criticità dell'assetto vigente, purché (tale intervento) si faccia e in tempi brevi. Così come è indispensabile un raccordo collaborativo e istituzionale con gli organi preposti all'esercizio della giurisdizione penale per la sollecita definizione delle indagini e dei processi che vedano coinvolti magistrati, al fine di mettere in condizione l'organo di governo autonomo di prendere le necessarie decisioni.

Se tradizionalmente era l'appartenenza al Consiglio di Stato a conferire al magistrato prestigio e autorevolezza, oggi è giunto il momento di "ricambiare": è il magistrato che, con un'autorevolezza e una competenza da dimostrare sul campo, deve perpetuare quella tradizione di prestigio della giustizia amministrativa come istituzione posta al servizio della collettività, come "guardiano" del corretto rapporto autorità-libertà, come garante dei "nuovi diritti", e in particolare dei diritti a prestazioni amministrative, ma anche dei doveri di solidarietà.

Signor Presidente, le istituzioni vivono nel tempo se sanno trasformarsi con l'evoluzione dei tempi e delle esigenze delle comunità di riferimento.

È necessario che le "istituzioni di garanzia" sappiano essere all'altezza del prestigio acquisito nel corso della loro storia; prestigio che sarebbe stolto dare per scontato, ma che va coltivato con l'esempio, senza crogiolarsi in vane rendite di posizione

Ma è anche necessario che l'istituzione per eccellenza, cioè la Politica, sappia prendere consapevolezza, quanto meno con lo stesso impegno e con la stessa competenza dei Padri della giustizia amministrativa, nell'Italia unificata e poi alla Costituente, della centralità del "buon andamento" dei pubblici poteri e di un efficace ed efficiente sistema delle tutele.

Solo così, tutti insieme, contribuiremo al benessere della comunità e, in definitiva, alla costruzione di una moderna democrazia amministrativa.