SOMMARIO:

CAPITOLO I IL GIUDICE AMMINISTRATIVO E LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI "ESTERNE"

1.1. La ragion d'essere del giudice amministrativo
1.2. Alla ricerca di certezze giuridiche in un contesto che cambia
1.3. La prima dimensione istituzionale: giudice amministrativo e legge
1.3.1. L'emersione del "diritto giurisprudenziale"
1.3.2. Prevedibilità delle decisioni per la certezza del diritto
1.3.3. Funzioni consultive e terzietà
1.4. La seconda dimensione istituzionale: giudice amministrativo e pubblica amministrazione
1.4.1. Un giudice che sempre più orienta l'amministrazione
1.4.2. Una nuova lettura del principio di legalità
1.4.3. Sindacato di legittimità e sindacato di merito
1.5. La terza dimensione istituzionale: giudice amministrativo e giudice ordinario, rete tra tutele anziché riparto tra giudici
1.6. Un punto fermo: la centralità processuale della situazione soggettiva

CAPITOLO II GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E PROSPETTIVA EUROPEA

2.1. Lo spazio giuridico europeo e il ruolo delle Corti
2.2. Il ruolo dei principi generali
2.3. La tutela dei diritti fondamentali
2.4. I problemi di coordinamento ancora aperti
2.5. Integrazione europea e diritto giurisprudenziale

CAPITOLO III IL GIUDICE AMMINISTRATIVO TRA SOCIETA' ED ECONOMIA

3.1. Giudice amministrativo e società
3.1.1. Diritti di libertà e salute collettiva
3.1.2. Diritti fondamentali e migranti
3.1.3. La definitiva cancellazione di ogni riferimento al concetto di razza
3.1.4. Le prestazioni e la coesione socio-territoriale
3.1.5. Le Sezioni consultive sui temi sociali
3.2. Giudice amministrativo ed economia
3.2.1. La legalità quale precondizione per lo sviluppo
3.2.2. I contratti pubblici

3.2.3. Sezioni consultive sull'economia

CAPITOLO IV L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

4.1. La "macchina" della Giustizia amministrativa moderna ed efficiente
4.2. L'efficienza dell'organizzazione e del servizio giustizia
4.3. L'Ufficio studi
4.4. La comunicazione istituzionale e il sito web
4.5. Gestione dei dati informatici e statistici
4.6. L'apertura di Palazzo Spada
4.7. Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa
4.8. L'espansione dell'attività internazionale

CONCLUSIONI

Indirizzi di saluto

Signor Presidente della Repubblica, Le sono grato, personalmente e a nome di tutta la Giustizia amministrativa, per l'onore che ha voluto farci con la Sua presenza a questa cerimonia;
Un ringraziamento al Presidente emerito della Repubblica, particolarmente presente nelle mie esperienze professionali degli ultimi anni;
Grazie, Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, per aver voluto personalmente presenziare al mio insediamento;
Ringrazio ancora i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, i membri del Governo, il Presidente e i Giudici della Corte costituzionale e tutte le Autorità politiche, civili, militari e religiose
il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa da poco insediatosi,
i Presidenti emeriti del Consiglio di Stato mentre un reverente pensiero va alla memoria dei Presidenti che ho avuto l'onore di avere nei miei 33 anni in Consiglio di Stato;
Un sentito e sincero ringraziamento ai Colleghi, di questa e delle altre Magistrature, nazionali ed europee, agli esponenti dell'Accademia, delle Avvocature dello Stato e degli enti pubblici, del Libero Foro e al Personale tutto della giustizia amministrativa.
Un pensiero –in un momento come questo per me così importante- va a mio padre, che mi guarda da una posizione privilegiata, e a mia madre,

che mi guarda più semplicemente in televisione; ma anche al mio piccolissimo nipotino e ai miei familiari.
Il ricordo va infine a qualche caro amico con cui non ho potuto più, purtroppo, condividere il percorso di vita.

CAPITOLO I IL GIUDICE AMMINISTRATIVO E LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI "ESTERNE"

Signore e Signori,

1.1. La ragion d'essere del giudice amministrativo

La ragion d'essere del giudice amministrativo è assicurare la tutela dei cittadini e garantire la legalità nell'ordinamento.
Per quanto questo compito, da sempre centrale, muti nel tempo, un aspetto resta fondamentale: il giudice amministrativo è il garante delle interazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese. Assicura il corretto rapporto tra pubblico e privato, tra comunità e singoli, tra autorità e libertà, confrontandosi, nel suo ruolo, con almeno tre dimensioni istituzionali.
- la legge,
- l'amministrazione,
- le altre giurisdizioni.

Fino a poco tempo fa i rapporti con queste tre dimensioni si svolgevano secondo paradigmi tradizionali e ben definiti.

Riguardo alla legge, il giudice si limitava principalmente alla sua applicazione, senza entrare nei problemi della "costruzione delle regole".

Riguardo all'amministrazione, il giudice era soprattutto il giudice della legittimità del provvedimento.

Riguardo alle altre giurisdizioni, il giudice amministrativo si muoveva all'interno di un preciso riparto tra giurisdizioni separate, in un'ottica più "dalla parte delle Corti" che "dalla parte delle tutele".

1.2. Alla ricerca di certezze giuridiche in un contesto che cambia

Questi tre paradigmi sono stati, di recente, messi fortemente in discussione da una rapida evoluzione della società.
Nuovi fenomeni, nuove esigenze. Nuovi diritti, nuove tutele.
Ciò ha imposto una riconsiderazione in termini "non tradizionali" dei cennati paradigmi, alla luce di un'ineludibile esigenza di certezza e fiducia nei rapporti tra cittadini e istituzioni.
Un mondo mutevole richiede, infatti, punti di riferimento più sicuri e una sistematica che sappia utilizzare il valore ordinante del diritto senza cadere nella dogmatica.

1.3. La prima dimensione istituzionale: giudice amministrativo e legge

La prima dimensione istituzionale di cui è necessario ridefinire il paradigma è quella del rapporto tra giudice e legislatore, in particolare tra giudice amministrativo e legge.

La comunità è retta da regole, che - come è stato detto - "attengono alla carne viva della società". Se le regole sono violate è minata la convivenza sociale e la società ne esce in qualche modo scarnificata. In ogni comunità si pone dunque il tema di chi pone le regole e di chi le fa rispettare: il legislatore e il giudice.

L'equilibrio tra questi poteri dipende, prevalentemente, dalla qualità e dall'efficacia del precetto normativo e, a monte, dall'assunzione politica della responsabilità di porre regole chiare che indichino la scelta che le sorregge: se la norma è chiara ed efficace, il giudice potrà limitarsi ad applicarla; se la norma è di scarsa qualità o non esprime chiaramente la scelta che ne è alla base, il giudice è costretto, suo malgrado, a "sintetizzare", o a costruire, una regola per il caso concreto, "a prescindere" da un sicuro ancoraggio normativo.

1.3.1. L'emersione del "diritto giurisprudenziale"

Con la "crisi della legge" e le difficoltà della Politica nel regolare una società complessa e disomogenea, si è andata affermando una collocazione propria della giurisprudenza nell'ambito della "fabbrica delle leggi", con la progressiva assunzione da parte delle Corti di un ruolo di supplenza e l'emersione di un "diritto giurisprudenziale", nazionale ed europeo.

1.3.2 Prevedibilità delle decisioni per la certezza del diritto

Ciò accresce la responsabilità delle Corti in termini di "prevedibilità" delle decisioni, per scongiurare il rischio che il diritto giurisprudenziale possa tradursi in un'ulteriore attenuazione della certezza del diritto.
Nel nostro ordinamento non vige la regola dello *stare decisis*, ma va diffondendosi, tra i giudici e nella legislazione, la consapevolezza che la stabilità degli indirizzi della giurisprudenza sia un bene da salvaguardare.

È opportuno essere chiari: l'autonomia di giudizio del singolo giudice e la valenza positiva dell'innovazione giurisprudenziale non sono in discussione; ma non a discapito di valori altrettanto importanti come l'uguaglianza di fronte all'applicazione della legge e la certezza del diritto. Questi valori impongono un bilanciamento di interessi e senso di responsabilità, poiché per il cittadino il giudice è l'organo giudicante nel suo complesso e ciò che per il giudice è autonomia di giudizio, per il cittadino può apparire schizofrenico.

Che fare allora? La "buona pratica del giudice" impone la profonda motivazione delle ragioni del dissenso e consiglia cautela nel discostarsi dai precedenti, specie se conformi, salvo rimettere a una sede decisoria a ciò deputata l'*overruling*.

La stabilità degli indirizzi – che non vuol dire immobilità, ma evoluzione ragionata e condivisa – deve cioè divenire un valore da perseguire, una garanzia a fronte di un giudice non più semplice *bouche de la loi.*
Ciò avviene nell'esercizio della giurisdizione. Ma non solo.

1.3.3. Funzioni consultive e terzietà

Torna qui fondamentale il ruolo centrale del Consiglio di Stato nel circuito delle decisioni pubbliche attraverso la funzione consultiva, svolta in favore dello Stato-comunità e nell'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa: quindi, nella medesima posizione di terzietà richiesta al giudice. E' per questo motivo – ossia per il carattere oggettivamente terzo delle due funzioni – che, a partire dal prossimo anno, abbiamo deciso di dare voce, in questa cerimonia, all'Avvocatura dello Stato e al Consiglio Nazionale Forense, come da anni richiesto dal Foro e a suggello della proficua collaborazione tra magistratura amministrativa e avvocatura.

I pareri del Consiglio di Stato sono ormai diventati un contributo significativo non soltanto per il Parlamento e per il Governo, ma anche per la dottrina e per i soggetti deputati all'attuazione delle riforme.
Essi contribuiscono, non poco, all'affermazione del principio di certezza del diritto e di prevedibilità delle decisioni.
Auspico pertanto il consolidamento della tendenza, da tempo presente nell' ordinamento, di richiedere la consulenza del Consiglio di Stato su attività legislativa delegata di particolare complessità tecnica, in relazione alla quale la funzione consultiva funge anche da garante del rispetto degli indirizzi posti dal Parlamento al Governo.

1.4. La seconda dimensione istituzionale: giudice amministrativo e pubblica amministrazione

Il rapporto del giudice con l'amministrazione è la seconda dimensione istituzionale di cui occorre ridefinire il paradigma.

L'amministrazione è interessata da grandi cambiamenti, che incidono sul rapporto con il suo giudice in relazione ad almeno tre aspetti:

- il "ruolo di orientamento" del giudice nei confronti dell'amministrazione

- la lettura del principio di legalità;

- il confine tra sindacato di legittimità e sindacato di merito.

1.4.1. Un giudice che sempre più orienta l'amministrazione

La mancanza di regole legislative chiare e stabili spinge, sempre più spesso, l'amministrazione ad applicare non più un "indirizzo", ma una vera e propria "regola" giurisprudenziale.

Acquista, così, un significato nuovo e più pregnante l'"effetto conformativo esterno" della sentenza, che ne espande la "funzione extraprocessuale" (G.Gorla): il giudice, nel decidere un caso, pone all'amministrazione una regola di comportamento che vale per quel caso, ma che può – anzi, deve – valere per futuri casi simili.

1.4.2. Una nuova lettura del principio di legalità

Un secondo punto fermo nei rapporti fra giudice e amministrazione è il superamento della lettura tradizionale del principio di legalità.

Il percorso lineare "*interesse pubblico - norma di attribuzione del potere - provvedimento*", alla base del principio di legalità del secolo scorso, si è da tempo irreversibilmente modificato.

L'*interesse pubblico* non è più "singolare" e predeterminato dalla legge, ma è ormai il frutto del complesso contemperamento tra interessi pubblici "plurali", spesso contrapposti, e a loro volta "bilanciati" con gli interessi dei privati.

Il "luogo del confronto", in cui i diversi interessi pubblici in gioco si compongono, anche con quelli dei privati, è sempre più il procedimento, ambito in cui si realizza l'unità di tempo, spazio e azione del rapporto tra privato e pubblico potere, e in cui l'interesse pubblico in concreto perseguito "si fa", nella dinamica del confronto.

Anche il *potere* pubblico non è più puntualmente prefigurato; e, di conseguenza, nei casi più complessi, lo stesso *provvedimento* non è necessariamente predeterminato e può avere contenuto mutevole e articolato, poiché deve riassumere istruttorie procedimentali ad elevata complessità.

Di fronte a questa evoluzione, anche il *sindacato* del giudice si evolve e si rivolge al procedimento nel suo complesso, per assicurare una tutela piena,

per rinvenire ulteriori elementi di conoscenza, per potersi concentrare sulla "legalità procedimentale".

La mutazione genetica del principio di legalità, inteso come primato della legge e come vincolo dell'azione dei pubblici poteri, è evidente.

1.4.3. Sindacato di legittimità e sindacato di merito

Se il "luogo del confronto" è il procedimento, il "luogo del conflitto" è il processo, in cui la soluzione è rimessa a un terzo, il giudice. Anche questo luogo richiede una ridefinizione dei suoi confini.

Il sindacato giurisdizionale sui pubblici poteri richiede di riportare alla piena parità, nel processo, un rapporto fisiologicamente sbilanciato, nel procedimento, in favore dell'amministrazione.
Questo sindacato richiede un giudice:
- forte;
- tecnicamente preparato;
- dotato di uno strumentario flessibile, per adattare il sindacato al potere come concretamente esercitato;
- attento però a non sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione: perché il giudice non sceglie, ma valuta la legittimità di scelte che la legge rimette all'amministrazione.

Il confine tra "sindacato di legittimità" e "sindacato di merito" va ridefinito nel senso di attrarre stabilmente nel primo la ragionevolezza e la proporzionalità della "scelta", se non anche la sua attendibilità, a prescindere dalla mediazione delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Il divieto di sindacato del merito amministrativo si racchiude così, al culmine di un percorso iniziato con la sentenza 601/1999 (pres. Catallozzi, est. Baccarini), solo nel divieto per il giudice di sostituire la propria scelta valutativa a quella dell'amministrazione, garantendosi per il resto una giurisdizione "piena".

1.5. La terza dimensione istituzionale: giudice amministrativo e giudice ordinario, rete tra tutele anziché riparto tra giudici

E siamo al rapporto del giudice amministrativo con gli altri giudici nazionali.

Da qualche anno la dottrina effettua una "lettura unificante" delle norme costituzionali in materia di giurisdizione, ritenendo che il nostro sistema – pur non prevedendo un unico Giudice – prevede un'unica funzione giurisdizionale distribuita su più plessi che assicurano una tutela 'piena',

completa e tempestiva alle diverse posizioni soggettive, del diritto e dell'interesse legittimo, nei confronti dei poteri pubblici.

Questa lettura unificante - sottolineata anche dal Presidente Pajno - deve allora condurre ad una rappresentazione meno "separata" e "divisa" delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione.

In altri termini, occorre guardare al sistema delle tutele dal punto di vista di chi chiede giustizia (il cittadino) e non di chi la concede (il giudice), senza anacronistiche rivendicazioni di potere.

1.6. Un punto fermo: la centralità processuale della situazione soggettiva

Possiamo ora tracciare due prime, provvisorie conclusioni.

La prima è l'imprescindibilità del confronto del giudice amministrativo con le dimensioni istituzionali che sono al di fuori del suo ambito, con le quali è indispensabile interagire, per evitare di chiudersi in un isolamento autoreferenziale.

La seconda riguarda la concezione soggettiva della tutela e la centralità processuale della situazione soggettiva rispetto all'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa. Si capovolge definitivamente l'allocazione tradizionale delle due situazioni soggettive, entrambe attive, che si muovono nel processo, e ci si può forse spingere ad affermare che è l'interesse alla mera legittimità, quasi per un contrappasso, ad essere divenuto un interesse occasionalmente protetto, cioè protetto di riflesso in sede di tutela della situazione di interesse legittimo.

CAPITOLO II GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E PROSPETTIVA EUROPEA

2.1. *Lo spazio giuridico europeo e il ruolo delle Corti*

Natalino Irti ci ricorda che il diritto ha bisogno di un "dove", di una dimensione spaziale in cui operare.
Tradizionalmente, nello Stato moderno, politica e diritto sono racchiusi nella sfera statale e "poggiano" sulla sua stessa superficie, come, da prospettazioni diverse, già rilevavano Carl Schmitt e Kelsen.

All'origine dell'Unione europea vi è la volontà politica di svincolare economia e scambi dai territori nazionali. I trattati istitutivi non si sono limitati a disciplinare una relazione commerciale tra territori sovrani, ma hanno creato un nuovo spazio giuridico, in cui anche il diritto pubblico si è affrancato dal vincolo territoriale.

Ebbene, lo "spazio" giuridico europeo si è fatto "ordine" giuridico attraverso il ruolo dei giudici.

Il loro contributo "costituzionale" si individua soprattutto nella tessitura di uno *ius commune* attuata verso una "griglia" di principi generali che non si sovrappongono bensì si affiancano ai diritti nazionali, secondo una logica di integrazione ed assimilazione.
Si crea così una combinazione tra innovazione e tradizione, diritto comune e diritto locale, pluralismo e diversità.
Alla base di questa ormai inevitabile integrazione europea si pongono i principi generali e i diritti fondamentali.

2.2. Il ruolo dei principi generali

I principi generali sono noti e delineati:
a) la certezza del diritto;
b) la tutela dell'affidamento;
c) la proporzionalità;
d) il principio del rimedio effettivo.

2.3. La tutela dei diritti fondamentali

Il secondo veicolo di integrazione in via giudiziaria è rappresentato dalla tutela dei diritti fondamentali, in forza della quale la cooperazione tra Corti nazionali ed europee ha fatto progressivamente emergere una dimensione diversa del mercato comune, non più circoscritta al solo profilo economico della persona.
La vicenda dei diritti fondamentali evidenzia come – una volta intrapreso liberamente il processo d'integrazione – gli ordinamenti nazionali non possono pretendere di "continuare a definirsi, in modo autoreferenziale, come sistemi a sé stanti, se non in nome di una sorta di nazionalismo costituzionale che contraddirebbe non solo gli obblighi internazionali, ma gli stessi principi costituzionali che esplicitamente legittimano l'apertura dello Stato al processo d'integrazione" (A.Tizzano). Sui diritti fondamentali non sono consentiti arretramenti, come ribadito anche dal Presidente della Corte di cassazione.

2.4. I problemi di coordinamento ancora aperti

Nel processo di integrazione europea il giudice nazionale deve farsi carico di superare molteplici divergenze sistematiche e "fratture categoriali" tra ordinamenti, risolvendo i problemi di coordinamento e la frammentazione della "*governance* giudiziaria" attraverso la funzione nomofilattica.

Gli spazi di frizione tra Corti europee e Corti interne non devono stupire, in quanto, nell'ottica di un ordinamento integrato, è inevitabile che le Corti a presidio di quell'ordinamento tendano ad assumere su di sé una funzione nomofilattica che è difficile raccordare con le analoghe prerogative delle Corti superiori nazionali.

Ma soluzioni sono possibili. Un segnale assai positivo sarebbe la ratifica da parte dello Stato italiano del protocollo 16 allegato alla Convenzione EDU, come è stato rimarcato nell'incontro tra le nostre Corti superiori e la Corte europea il 12 gennaio scorso presso la Corte Costituzionale.

2.5. Integrazione europea e diritto giurisprudenziale

Le dinamiche della globalizzazione hanno posto soprattutto le Corti superiori al centro del processo di costituzionalizzazione, trasferendo la competenza a decidere dalla sede politica a quella giurisdizionale. Di questo "diritto giurisprudenziale" si danno letture ambivalenti: uno strumento di rafforzamento dell'Unione europea per alcuni; l'avvento di una "giuristocrazia" per altri.

Non è questo il luogo per prendere posizione su di un tema così complesso e spinoso.

Ma su due cose mi sembra potersi convenire:
a) anche nelle democrazie nazionali, da sempre sussistono istituzioni al di fuori del sistema elettivo. Esse costituiscono un imprescindibile strumento di bilanciamento all'interno di una matura "democrazia amministrativa", al fine di mantenere alcuni meccanismi istituzionali al di fuori della ricerca ciclica del consenso;
b) questo diritto giurisprudenziale europeo è chiamato a regolare la circolazione nello spazio europeo di persone e cose, fenomeno che ormai non dipende più dalle scelte politiche o giuridiche, ma dai fatti.

Capitolo III IL GIUDICE AMMINISTRATIVO TRA SOCIETA' ED ECONOMIA

L'attività svolta nel 2018 dal Consiglio di Stato può essere esaminata attraverso due direttrici: giudice e società e giudice ed economia.

3.1. Giudice amministrativo e società

Quanto alla direttrice giudice amministrativo e società…

3.1.1. Diritti di libertà e salute collettiva

alcune decisioni hanno interessato cruciali aspetti della vita sociale e dei diritti fondamentali secondo una traccia giurisprudenziale che ha coniugato il principio di libertà con quello di tutela della salute collettiva nell'individuazione di un punto di equilibrio. Come ad esempio in materia di legittima imposizione dell'obbligo di vaccinazione per l'accesso agli asili nido e alle scuole dell'infanzia o di contrasto alla ludopatia.

Il rapporto tra diritti di libertà e potestà pubblicistiche limitative è stato invece risolto, nel caso delle mense scolastiche, dando preminenza alla sfera di libertà personale nelle scelte alimentari.

3.1.2. Diritti fondamentali e migranti

Particolarmente delicato è il tema dei diritti fondamentali dei migranti.

Il diritto dell'immigrazione è ciclicamente interessato da rivisitazioni legislative e delinea uno statuto dello straniero in più parti derogatorio rispetto all'ordinario quadro di regole e valori che disciplinano il rapporto tra il pubblico potere e i cittadini. Va quindi in tensione il nucleo dei diritti fondamentali, di cui è nota l'intrinseca vocazione universalistica, come di recente sottolineato dal Presidente della Corte costituzionale.

La giurisprudenza amministrativa ha dato una dimensione concreta ai diritti fondamentali dei migranti, soprattutto quando vengano in rilievo il diritto alla salute, il diritto all'unità familiare o quello all'adeguata protezione dei minori.

Per converso, nel discernere l'arbitrio dal ragionevole esercizio del potere per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, si è ritenuto che, pur in presenza di vincoli familiari, la particolare gravità dei reati e la loro reiterazione attribuisca carattere "autoevidente" alle ragioni alla base di un'espulsione.

3.1.3. La definitiva cancellazione di ogni riferimento al concetto di razza

Il Consiglio di Stato ha avuto anche modo di occuparsi delle leggi razziali a ottanta anni dalla loro scellerata approvazione. Ed è stato detto che non si può far uso di concetti e categorie giuridiche elaborate al tempo della loro vigenza, basate sul concetto di appartenenza alla razza, per verificare oggi i presupposti della concessione dei benefici in favore dei soggetti discriminati.

3.1.4. Le prestazioni e la coesione socio-territoriale

3.1.5. Le Sezioni consultive sui temi sociali

In sede consultiva, ricordo, tra gli altri, i pareri resi in materia di Disposizioni anticipate di trattamento; sul regime dei vitalizi agli ex Senatori; sulla costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, problematica applicativa emersa a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018, originata da una rimessione del Consiglio di Stato.

3.2. Giudice amministrativo ed economia

Doveroso un cenno all'ambito più squisitamente economico.

La fitta interazione tra diritto ed economia è ormai caratteristica stabile delle società evolute: diritto ed economia, giudici ed economisti devono dialogare e "crescere" insieme, anche al fine di evitare che i rapporti e i conflitti lasciati irrisolti dal potere politico generino nella percezione collettiva sensazioni di blocco o di ostacolo imputabili alla tutela.

Quanto a quest'ultimo, delicato punto, dev'essere definitivamente sradicato l'involutivo assioma meno regolazione e tutele/più sviluppo. La funzione giurisdizionale deve invece servire a dare certezza ed effettività al diritto e a riparare i guasti della cattiva regolazione, a fornire un ambiente garantito in cui la competizione possa liberamente dispiegarsi. Così si promuove lo sviluppo, non riducendo le tutele.

Vorrei segnalare, al riguardo, tre aspetti:

a) il cruciale ruolo del risarcimento del danno, che può assumere un effetto dissuasivo nei confronti della *maladministration* e, soprattutto, può evitare il surrettizio drenaggio di risorse dal settore privato a quello pubblico.

Ricordo in proposito l'Adunanza Plenaria 4 maggio 2018 n. 5 in materia di responsabilità precontrattuale;

b) la necessità, nel settore della regolazione, di distinguere il diritto sanzionatorio da attività fondamentalmente restitutorie, come è stato precisato in relazione alla rettifica del prezzo OIPA disposto dalla Consob;

c) infine, la significativa casistica dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia UE su questioni di grande rilievo economico, quali la trasformazione delle banche popolari in società per azioni e le pratiche commerciali scorrette di una compagnia aerea determinanti l'aumento del prezzo dei biglietti; o ancora i rinvii all'Adunanza plenaria in materia di contratti pubblici, settore economico che richiede chiarezza, stabilità e funzionalità.

3.2.1. La legalità quale precondizione

La legalità costituisce la precondizione essenziale per la libera concorrenza e lo sviluppo di una economia del benessere.

La Sezione III, insieme con il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, si è occupata della ramificazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella vita della pubblica amministrazione, con riferimento al tema dello scioglimento dei Consigli comunali, e si è concentrata sull'interdittiva antimafia, quale strumento principe di contrasto alle infiltrazioni malavitose delineando un diritto giurisprudenziale costruito ormai su solidi pilastri.

3.2.2. I contratti pubblici

3.2.3. Sezioni consultive sull'economia

Quanto all'apporto delle consultive su temi di rilevanza economica segnalo, soprattutto, ~~il parere sullo schema di decreto relativo al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza~~.

CAPITOLO IV L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

4.1. *La "macchina" della Giustizia amministrativa moderna ed efficiente*

La "macchina" della Giustizia amministrativa deve essere moderna ed efficiente.

Il 2018 registra importanti novità:

a) riduzione dei posti dirigenziali, con accorpamenti di uffici secondo criteri di efficienza e riduzione dei costi;

b) sperimentazione della modalità di "lavoro agile" (c.d. *smart working*), cioè la possibilità per i dipendenti di lavorare da remoto conciliando i tempi di vita e di lavoro;

c) la piena operatività, presso ogni ufficio giudiziario, dell'Ufficio del processo;

d) la trasformazione della seconda Sezione consultiva del Consiglio di Stato in Sezione giurisdizionale, cosa che consentirà di definire presumibilmente entro due anni la gran parte dei giudizi instaurati fino al 31 dicembre 2012. Ciò contribuirà a consolidare l'eccellente risultato del dimezzamento dell'arretrato in atto dal 2010, come riconosciuto anche nel rapporto EU Justice Scoreboard del 2018.

Il personale amministrativo – e sono grato che la recente legge di bilancio ne preveda un significativo incremento- è tra gli artefici dei nostri risultati istituzionali; personale qualificato, che non si sottrae alle quotidiane problematiche connesse al nostro delicato lavoro e al quale va un doveroso ringraziamento.

4.2. L'efficienza dell'organizzazione e del servizio giustizia

4.3. L'Ufficio studi

Una giustizia amministrativa efficiente e dinamica richiede un impegno costante per l'aggiornamento professionale dei magistrati e la massima apertura culturale del sistema, sempre più parte integrante del processo di crescita culturale del Paese.
In questa prospettiva, a partire dal 2018, l'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa è stato potenziato nella struttura organizzativa e svolge compiti strategici quali:

- i seminari di formazione tematici e numerosi convegni anche a carattere non giuridico;
- la segnalazione delle novità normative, giurisprudenziali e dottrinarie, effettuata mediante un periodico notiziario;
- la collaborazione con altre istituzioni culturali e scientifiche, quali l'Accademia Nazionale della Crusca, la Scuola Superiore della Magistratura ordinaria, la Rete internazionale per la formazione giudiziaria in Europa (European Judicial Training Network - EJTN).

4.4. La comunicazione istituzionale e il sito web

Un capitolo importante è costituito dalla comunicazione istituzionale.
La giustizia si esercita in nome del popolo. I cittadini sono i nostri interlocutori. A loro ci rivolgiamo attraverso il prezioso lavoro di "intermediazione" svolto dalla stampa, cui spetta la responsabilità di una informazione corretta.
Al fine di "comunicare la giustizia", è stato istituito l'Ufficio stampa e comunicazione, del quale fanno parte alcuni magistrati e una giornalista del settore.

Il sito della Giustizia amministrativa, rinnovato a luglio 2018, ha raggiunto ormai circa 700.000 accessi mensili, 200.000 al mese in più dello scorso anno.
Tutte le nostre pronunce sono pubblicate sul sito in tempo reale e le più rilevanti sono accompagnate da una breve sintesi e, talvolta, da un comunicato stampa o da un tweet.

4.5. Gestione dei dati informatici e statistici

Il nuovo sito istituzionale è l'esempio della cura che la Giustizia amministrativa ha per l'informatica. Completata la telematizzazione del processo, nello scorso mese di giugno 2018 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra il Segretariato Generale della G.A. e il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ed è stato realizzato il nuovo Sistema di *Disaster Recovery* della Giustizia amministrativa. E' stato anche costituito un nuovo ufficio che si occupa di statistiche istituzionali.

4.6. L'apertura di Palazzo Spada

Il rinnovamento che si riscontra a livello di comunicazione è percepibile, in modo parimenti tangibile, con l'apertura del nostro storico Palazzo Spada all'esterno, anche nel senso "fisico" del termine: Palazzo Spada è uno dei pochi palazzi istituzionali, il cui portone è sempre aperto; i cittadini e i turisti possono entrare a visitare lo storico cortile, i suoi giardini e la prospettiva di Borromini.

È ormai da qualche anno che la Giustizia amministrativa manifesta concretamente la sua vicinanza ai giovani:
- Palazzo Spada ha aperto le sue aule agli studenti (più di 400 nel 2018), con gli "incontri della legalità", facendoli assistere alle udienze;
- su tutto il territorio, i giudici incontrano gli studenti e riflettono con loro sulla Costituzione e sul bene della legalità, fattori essenziali nella formazione democratica dei cittadini;
- al tema "Costituzione e leggi razziali" sono stati dedicati una giornata di incontro e un premio per studenti.

Tutti gli Uffici giudiziari amministrativi sono poi frequentati da tanti tirocinanti che collaborano quotidianamente con i magistrati nello studio degli affari. Anche a loro va il ringraziamento mio e dei Colleghi.

4.7. Il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa

Non sarebbe stato possibile realizzare questi risultati senza il qualificato contributo del Consiglio di presidenza, i cui componenti ringrazio.
Secondo una linea di piena continuità con il precedente Consiglio, il nuovo Organo di autogoverno, pur insediatosi da pochi mesi, si è già fatto promotore di molte iniziative per migliorare l'efficienza del servizio giustizia.

Cito ad esempio:
- l'impegno per il superamento della grave carenza di organico, in particolare, del ruolo dei magistrati dei TAR;
- l'interlocuzione con il Governo finalizzata allo snellimento della procedura del concorso ai TAR;
- la messa a regime del programma di smaltimento dell'arretrato;
- l'impegno in tema di pari opportunità e di contrasto a fenomeni discriminatori.

Ciò che invece non regge più è il sistema disciplinare. Serve una riforma legislativa che renda più semplice e tempestiva la reazione agli illeciti, con tutte le garanzie richieste; e avvertiamo forte anche l'esigenza dell'accelerazione delle indagini e dei processi penali, che spesso interferiscono significativamente con il potere disciplinare. Con chi sbaglia il sistema disciplinare deve essere rigoroso e tempestivo perché la terzietà della Magistratura è un bene prezioso. Al tempo stesso, singoli casi non possono delegittimare indiscriminatamente un intero corpo di Magistrati.

4.8. L'espansione dell'attività internazionale

Il 2018 ha visto una forte espansione dell'attività internazionale.

La giustizia amministrativa italiana ha dato impulso al "dialogo tra le Corti", nell'ambito delle due associazioni esistenti, in sede europea e mondiale, tra Consigli di Stato e Corti supreme amministrative. Il Consiglio di Stato è membro della Associazione mondiale delle Alte Corti amministrative (AIHJA) ed è vicepresidente della Associazione delle Alte Corti europee (ACA-Europe) di cui assumerà la presidenza da maggio 2020.

Nella stessa ottica di favorire il diffondersi di una cultura comune della giurisdizione, il Consiglio di Stato, travalicando i confini europei, ha sottoscritto alcuni accordi di cooperazione giudiziaria, in particolare con la Tunisia (24 ottobre 2017) e con il Marocco (27 giugno 2018) e si è aggiudicato un bando europeo per la riforma della giustizia amministrativa della Repubblica tunisina. Una visione euro-mediterranea delle tutele in cui la nostra Giustizia amministrativa intende giocare un ruolo centrale e attivo.

CONCLUSIONI

E' tempo di concludere.

La nostra riflessione è stata incentrata principalmente sull'essere giudice amministrativo in tempi che cambiano, nell'ambito di una più vasta e complessa dinamica di respiro europeo.

In un momento di crisi delle istituzioni politiche rappresentative, i giudici che operano in Europa, a livello nazionale e sovranazionale, sono spesso chiamati ad un'impropria supplenza, che non possono esimersi dall'esercitare quando serva a garantire diritti e tutele. Ovviamente, tale

ruolo, nelle sue dimensioni fisiologiche, deve essere temporaneo ed esercitato con cautela.

In una società che cambia il diritto amministrativo, di cui certamente "non si può morire", è peraltro essenziale per garantire i rapporti tra autorità e libertà nello Stato di diritto, cui siamo ancora "affezionati".

Ci siamo posti alla ricerca di nuove certezze e di nuovi equilibri. Non è tempo –se mai lo è stato- di certezze statiche, perché, se la società è in movimento, il diritto deve essere in movimento. Questo è ancor più vero per il diritto amministrativo e per il suo giudice, perché i poteri pubblici sono in continua trasformazione.

Il diritto oggi deve regolare una realtà fatta di diversità e da cui il diritto non può prescindere senza mettere a repentaglio le tutele dei più deboli, i doveri di solidarietà e, con essi, i valori recepiti dall'ordinamento europeo. Quest'ultimo costituisce il quadro di riferimento obbligato anche per gli ordinamenti nazionali, luogo di "contaminazione costituzionale" e vero e proprio spazio giuridico comune nel quale vive e si muove una collettività, sociale ed economica, i cui componenti hanno una doppia cittadinanza e una doppia appartenenza.

Nello scenario di un'Europa che tuttavia oggi sembra smarrire quella "combinazione di ideali e concretezza" (A. Quadrio Curzio), i principi giuridici e i modelli di tutela continuano a rappresentare un circuito virtuoso di valori comuni.

Ma non è solo questione giuridica. Come è stato osservato "la costruzione dell'edificio europeo non impone semplicemente una limitazione del vecchio concetto di sovranità, ma implica una sovranità statale nuova, che presuppone e contemporaneamente richiede l'inserimento dello Stato in più vaste comunità internazionali e sovranazionali".

Perché - come avverte il filosofo Francois Jullien - le differenze isolano le culture, anche quelle tolleranti. Conviene invece parlare di "*écarts*" ("scarti*")*, che mantengono le differenze una di fronte all'altra, individuando nello spazio tra di loro un terreno comune, nel quale rinvenire un percorso che sia luogo di una nuova identità condivisa.

Il "campo" europeo è sede di una convergenza di sistemi che dialogano, direttamente e, ancor più spesso, per il tramite delle Corti.

Nella prospettiva del processo di integrazione giuridica europea, uno storico del diritto, van Caenegem, afferma che "la formazione di un diritto europeo… dipenderà da quali saranno i creatori del diritto nell'Europa del XXI secolo – i tribunali, le facoltà di giurisprudenza o le assemblee elette". E "poiché nessuna di queste è la strada verso la salvezza" credo sia ineludibile che giudici, giuristi e legislatori, con lo stesso entusiasmo degli studenti Erasmus e la fede di Antonio Megalizzi, concorrano alla creazione di un diritto europeo comune.

In effetti, credo che l'apporto delle Corti possa condurre a meccanismi di valutazione omogenei dei comportamenti dei pubblici poteri e di tutela dei

diritti, vecchi e nuovi, dei cittadini e delle imprese, delineando così in concreto un concetto e una pratica di "cittadinanza europea" e di mercato unico.

Ma un diritto giurisprudenziale così pervasivo, che giudice richiede?

Un giudice che sappia racchiudere competenza, impegno, responsabilità, consapevolezza del proprio ruolo e umiltà nell'esercitarlo – come ci consiglia Calamandrei. Il Consiglio di Stato, tradizionalmente, e la magistratura amministrativa in generale, sono stati sempre considerati serbatoi di eccellenza, un'eccellenza basata sul merito. I canali di accesso al Consiglio di Stato e ai TAR confermano una selezione meritocratica fondata su più concorsi pubblici aperti a tutti, un'età media anche nella giurisdizione di vertice significativamente più bassa rispetto alle altre Corti, una provenienza geografica e sociale diversificata.

E a questo serbatoio di eccellenza –ma non solo a questo- ha attinto e continua ad attingere la politica, per ricoprire cariche e incarichi istituzionali.

Il connubio fra tecnici e politici non è facile. Fin dai tempi delle ingerenze della politica nell'amministrazione denunciate da Minghetti e da Spaventa, si è alla ricerca di un punto di equilibrio, che deve essere fondato su una chiara e leale distinzione dei ruoli e sul rispetto reciproco.

Quando a questi incarichi siano chiamati i magistrati, essi devono apportare certamente la propria competenza, ma anche la terzietà e il distacco dall'esercizio del potere che fanno parte della cultura della giurisdizione, pur quando "prestata" in altre funzioni pubbliche.

Ma una riserva di eccellenza che voglia rimanere tale e che tale voglia essere riconosciuta –non da se stessa- è tenuta a ricercare nella competenza, e non nell'appartenenza, la propria legittimazione istituzionale. Una competenza fatta di conoscenze tecniche, di sensibilità istituzionale, di apertura verso le diverse culture e i diversi saperi, di capacità di cogliere nel punto di vista dell'altro un fattore di arricchimento. In altre parole, l'autoreferenzialità, il pensare di essere al centro dei meccanismi istituzionali, e in questo crogiolarsi, è un errore di superbia che trascina qualsiasi *élite* verso l'esser casta.

Alla competenza deve necessariamente associarsi l'etica pubblica del magistrato, ossia l'idea che egli deve essere percepito dalla collettività, nelle sue manifestazioni e nella sua condotta, come retto e indipendente, oltre che esserlo nel suo foro interno, poiché l'etica pubblica, nei rappresentanti delle istituzioni, si intreccia sempre con quella individuale (come ammonisce Bertrand Russell).

Tanto chiarito sul piano deontologico, deve parimenti sottolinearsi che la Magistratura necessita, a sua volta, di rispetto. Rispetto per una funzione che garantisce diritti e legalità, che non può essere lodata o disprezzata a seconda degli esiti di una controversia. Una funzione che va esercitata in trasparenza attraverso motivazioni chiare delle decisioni e che può essere

criticata solo conoscendo quelle motivazioni e soppesandole con onestà intellettuale. Una funzione, e una istituzione, che non possono essere delegittimate da vicende di singoli a discapito di chi rende "con onore" il servizio alla giustizia.

In un momento in cui –secondo taluni e non credo sia del tutto vero - l'elogio dell'incompetenza prevale sul merito, in cui l'approssimazione sembra preferita allo studio razionale e laico dei problemi, in cui si oscilla tra una meritocrazia declamata e il rifiuto dei saperi, in cui si confondono concetti pur chiari quali "magistrature" e "alta burocrazia", in un momento come questo, io credo che le istituzioni tutte debbano fare uno sforzo di onestà intellettuale; e, anziché delegittimarsi l'un l'altra, saper riconoscere nell'apporto di ciascuno un tassello fondamentale per la costruzione del nostro futuro. Un futuro – come Ella, Signor Presidente, ha di recente detto – che "riposa su principi di legalità e solidarietà umana".

Ma noi non possiamo parlare per gli altri: sarebbe poco corretto e presuntuoso.

Noi giudici, e in particolare noi giudici amministrativi, possiamo assicurare, per il mio tramite, a Lei, Signor Presidente, e a tutti coloro che ci ascoltano, che profonderemo nel nostro lavoro il massimo impegno, con senso di responsabilità, con misura ma con determinazione; e che continueremo a garantire tutele effettive, ai cittadini e a tutti coloro che ne hanno diritto, nel rispetto doveroso delle scelte del legislatore. A guidarci, la pratica dell'etica pubblica e quella sinergia di valori e princìpi, che si traducono in "norme di grado superiore", costituiti dall'ordinamento costituzionale e dal diritto europeo.

Consapevoli, come siamo, di *avere avuto* tanto con l'onore di appartenere a questa Magistratura e che quindi abbiamo il dovere di *dare* tanto al servizio della comunità in cui viviamo.