



# *Consiglio di Stato*

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO  
FILIPPO PATRONI GRIFFI



*Palazzo Spada, 2 febbraio 2021*

## Relazione del Presidente del Consiglio di Stato

Indirizzi di saluto

### CAPITOLO I CRISI E RINNOVAMENTO

1. Legge e Amministrazione durante la pandemia.....	4
2. Ricostruzione, amministrazione e giustizia amministrativa.....	7

### CAPITOLO II LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA AL TEMPO DELLA PANDEMIA

1. Riti e numeri dell'emergenza .....	11
2. Il diritto giurisprudenziale dell'emergenza.....	12
3. Il contenzioso "ordinario" .....	13
- Accesso, trasparenza e informazione ai consumatori.....	13
- La centralità del procedimento.....	14
- Il diritto dell'economia post pandemia.....	16
- Ambiente.....	18
- Governo del territorio .....	19
-Immigrazione.....	19

### CAPITOLO III ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

1. L'Europa tra emergenza sanitaria e dialogo tra le Corti.....	20
---	----

### CAPITOLO IV L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1. L'abbattimento dell'arretrato e il rafforzamento della "macchina" amministrativa...23	
2. La comunicazione istituzionale e il sito della giustizia amministrativa.....24	
3. L'informatizzazione .....	25
4. L'Ufficio Studi.....	26
5. Il governo autonomo della giustizia amministrativa.....	27
Conclusioni.....	29

# RELAZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

## 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 presenti e collegati a distanza.*

# CAPITOLO I

## CRISI E RINNOVAMENTO

### 1. LEGGE E AMMINISTRAZIONE DURANTE LA PANDEMIA

Secondo Elias Canetti, quando le epidemie colpiscono «si vive tutti in un'eguale, terribile attesa, durante la quale si sciolgono i consueti vincoli degli uomini»<sup>1</sup>.

Alla sfiducia, umanamente comprensibile, dell'intellettuale, va contrapposta una risposta individuale e collettiva ferma e responsabile che rinsalda i vincoli di solidarietà fra le persone e il ruolo unificante di Stato e Unione europea.

Di fronte a una pandemia che ha acuito le disuguaglianze, il compito delle istituzioni di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale si è fatto più pregnante e ha imposto decisioni politicamente difficili. Si è assistito negli ultimi mesi ad una moltiplicazione di atti regolativi che, sprigionando una massa di prescrizioni dai contenuti frammentati, hanno sottoposto a inedita tensione non solo l'ordinamento giuridico, ma lo stesso tessuto politico e istituzionale del nostro Paese.

La produzione giuridica fondata sulla situazione emergenziale ha evidenziato due principali profili problematici nei rapporti sia tra Governo e Parlamento, sia fra centro e autonomie territoriali.

Quanto ai primi, le misure adottate nel corso dell'emergenza hanno suscitato un dibattito sui limiti del potere di normazione secondaria del Governo e sull'esigenza di indirizzo e controllo parlamentare, con ripercussioni sul rapporto tra libertà fondamentali e riserva di legge che ha investito il rispetto

---

<sup>1</sup>E. Canetti, *Massa e potere*, Milano, 1981, p. 330.

dello stesso principio di legalità, in un contesto in cui il diritto alla salute ha assunto valenza tendenzialmente primaria.

Quanto ai secondi, abbiamo assistito purtroppo, da un lato, all'assenza di una tempestiva ed effettiva cooperazione tra Stato e Regioni nella determinazione degli interventi da porre in essere, sintomo delle criticità della riforma costituzionale del 2001 nella gestione di situazioni di rilevanza nazionale; dall'altro, a una certa ritrosia dello Stato nell'esercitare funzioni di sua sicura competenza esclusiva (quali la profilassi internazionale) e nell'azionare il potere sostitutivo. Il che ha condotto a frequenti conflitti.

Superata la fase più acuta dell'emergenza, è possibile provare a tracciare un primo bilancio di come il diritto pubblico abbia risposto a questo sconvolgimento istituzionale e domandarsi se e fino a che punto il sistema normativo e amministrativo costruito per fronteggiare la crisi soddisfi le condizioni che Karl Popper<sup>2</sup> pone perché una società possa definirsi realmente "aperta": se, cioè, nonostante l'ignoto e l'incertezza che per natura caratterizzano l'esistenza umana, esso riesca a garantire, anche in circostanze straordinarie, la sicurezza e la libertà dei *cives*.

Il mondo contemporaneo ci mostra sempre più che il rischio è un elemento ineliminabile nell'esistenza delle società e nei loro ordinamenti. Nelle democrazie costituzionali non tutto è prevedibile a priori e riconducibile a procedure interamente predeterminate.

Esistono, è vero, regole e principi fondamentali che delineano l'assetto costituzionale dello Stato. Ma il diritto positivo va contestualizzato, in tale cornice ineludibile, a certe situazioni di fatto. E tra queste esiste lo stato di emergenza, *fatto* che non tollera vuoti di potere. Non sempre è tipizzato

---

<sup>2</sup> K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 1973, II, 279.

(come avviene per lo stato di guerra) ma da sempre è immanente al sistema. Se ragioniamo, nella situazione emergenziale, con gli stessi parametri di riferimento, con la stessa “raffinatezza giuridica” che tutti riconosciamo ai giuristi italiani, con il pensiero rivolto al regime ordinario e con il retropensiero che il regime derogatorio ci condurrà dallo stato di emergenza allo Stato di eccezione nell’accezione schmittiana del termine, ci infiliamo in disquisizioni teoriche sull’applicazione di un diritto decontestualizzato che, per questo, diventa inutile, non serve.

Il nostro sistema costituzionale ha dimostrato capacità di adattamento, rimanendo fedele alle premesse dello Stato di diritto – la pretesa cioè di controllare il potere attraverso la sua sottoposizione al diritto – senza snaturarsi e senza “rotture” dei paradigmi consolidati. La preminenza del diritto alla salute non lo ha sottratto al bilanciamento con altri valori costituzionali (Corte cost. 28 novembre 2012, n. 264); le misure limitative dell’ordinario svolgimento della vita sociale, ove sorrette da proporzionalità e temporaneità e rispettose della dignità umana, non hanno prodotto alterazioni irreversibili dei nostri diritti costituzionali individuali e collettivi. Quelle stesse misure sono state per lo più vissute dai consociati come legittime, perché percepite come funzionali alla tutela della salute: come ricorda Crisafulli, l’“effettività legittimante” delle norme si manifesta “nel reale conformarsi dell’esperienza alle norme, nel concreto prodursi degli effetti da queste disposti”<sup>3</sup>.

Certo non possono non lamentarsi problematicità, sia pure in una situazione oggettivamente difficile da gestire: l’incertezza del quadro normativo, eccessivamente frammentato e in taluni casi tanto complicato da rendersi

---

<sup>3</sup> V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, p. 165 ss.

difficilmente comprensibile, da parte dei cittadini; una qualche criticità nella diffusione dei dati e delle informazioni sull'epidemia, sì da renderne difficile prima la consapevolezza e poi il controllo sociale; la comunicazione di dati e delle informazioni sulla pandemia, poi, non sempre è stata impeccabile e tempestiva: opacità, incertezze e cambi repentini ne hanno talvolta minato l'efficacia.

## **2. RICOSTRUZIONE, AMMINISTRAZIONE E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

Ora è il momento di riflettere sulla ricostruzione che verrà a mano a mano che l'emergenza sanitaria andrà attenuandosi.

La ricostruzione è sempre figlia di una tragedia, di una frattura che non si dimentica, di una ferita che non si rimargina, come ha avuto modo di osservare Renzo Piano all'inaugurazione del ponte di Genova.

La ricostruzione “diventa l'essenza stessa di quello che saremo [...], incorpora ... un passato che non si può ripristinare così come era, ma richiede un rinnovamento [...] che pesca nell'esistente e ha un respiro di lungo periodo [...] animato da una grande tensione ideale”<sup>4</sup>.

L'Europa, dopo le prime iniziali incertezze, ha dato prova di voler reagire ai disastri provocati dalla pandemia; ora tocca alle nazioni e soprattutto all'Italia. Non possiamo prenderci la responsabilità di far fallire la solidarietà europea: ora più che mai, dobbiamo saper spendere bene, con interventi strutturali che ci consentano poi di proseguire il cammino sulle nostre gambe, indirizzando le risorse, come sottolineato dal Governatore della Banca

---

<sup>4</sup> Come ci ricorda Marta Cartabia, citando anche Pietro Scoppola, nella sua *Lectio degasperiana 2020*, <http://confini.blog.rainews.it/2020/08/24/de-gaspero-tra-costituente-e-ricostruzione-un-testo-di-marta-cartabia-presidente-della-corte-costituzionale/>.

d'Italia, “dove si possono ottenere i rendimenti sociali più elevati; (...) [attraverso] un miglioramento continuo e profondo nei servizi pubblici offerti, (...) le necessarie semplificazioni e (...) la giusta e consapevole attribuzione di responsabilità<sup>5</sup>”.

Occorrono, insieme, una chiara visione politica, fatta di realismo lungimirante, e un sistema amministrativo agile ed efficiente.

Al diritto pubblico verrà chiesto un importante contributo per la ricostruzione, ma, allo stesso tempo, i giuristi avranno un'occasione per ricostruire il diritto pubblico, intervenendo quantomeno su quegli aspetti del sistema amministrativo che durante la crisi sanitaria hanno mostrato evidenti criticità: sul piano strutturale, rimodulando le relazioni tra centro e territori; sul piano della regolazione normativa, mutandone i paradigmi, in modo da tenere meglio assieme sviluppo, ambiente, salute e solidarietà; sul piano dell'amministrazione, con il superamento dei suoi problemi endogeni: nuovi investimenti, un adeguato ricambio generazionale, il rilancio di un approccio tecnico ed economico e non più solo legalistico, una intensa opera di formazione.

L'efficienza del sistema amministrativo è dunque uno snodo cruciale della ricostruzione. Ma all'espansione dei poteri pubblici deve corrispondere un efficace sistema di giustizia amministrativa, in quanto è nel *proprium* degli impianti a diritto pubblico la costante aderenza dell'evoluzione della giustizia ai momenti di trasformazione e alle vicende dei poteri pubblici nella società.

La fase emergenziale ha radicalizzato alcuni problemi di sistema, facendo emergere un'apparente contrapposizione fra potere esecutivo, votato

---

<sup>5</sup> Banca d'Italia, Considerazioni finali del Governatore sul 2019, 29 maggio 2020, p. 13 [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/cf\\_2019.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/cf_2019.pdf)



tendenzialmente all'efficienza, e potere giudiziario, incentrato sulle garanzie.

A fronte di tentativi di marginalizzazione, quando non di delegittimazione strisciante, della giurisdizione amministrativa, bisogna essere chiari: l'efficienza della macchina amministrativa, che è tale se si muove nella legalità, non può costituire un alibi per ridurre la garanzia dei diritti e la protezione degli interessi; l'incertezza nelle scelte politiche non può essere "scaricata" sull'amministrazione e sulla giurisdizione; l'inefficienza della macchina burocratica e l'illegittimo esercizio del potere pubblico non possono essere tollerati nemmeno in situazioni emergenziali e quindi men che mai in una fase di ricostruzione.

Alla politica e all'amministrazione il dovere di agire nella legalità in un quadro normativo chiaro e ben definito, al giudice il dovere di rispondere con tempestività e competenza alla domanda di giustizia.

Per non apparire astratti: ridurre gli oneri amministrativi non necessari, superare la paura della firma, uscire quanto prima da un regime derogatorio, se non speciale, in materia di appalti e concentrarsi, per il regime ordinario, su una seria riduzione dello stock regolatorio e sull'organizzazione delle stazioni appaltanti, fornendo le stesse e le amministrazioni in generale di personale tecnico, giovane, motivato e adeguatamente remunerato.

I cittadini hanno bisogno di risposte alla situazione di incertezza, che certo non può essere eliminata o governata dalla moltiplicazione delle regole. Nel quadro emergenziale, il giudice amministrativo deve saper contribuire alla riduzione dell'incertezza ed alla ri-costruzione della fiducia nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive.

Costruire fiducia, non ricercare consenso.

Ricostruire fiducia senza ricercare il consenso è proprio delle istituzioni di

garanzia, sottratte al circuito della rappresentanza politica. Una particolare responsabilità ricade sulle giurisdizioni superiori. La nomofilachia rafforza la responsabilità e la credibilità del giudice, assicurando la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, ma fornisce anche un servizio utile per le amministrazioni, tracciando le coordinate della legittimità della loro azione attraverso l'effetto conformativo esterno.

## **CAPITOLO II**

### **LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA**

#### **AL TEMPO DELLA PANDEMIA**

##### **1. RITI E NUMERI DELL'EMERGENZA**

La giustizia amministrativa ha affrontato questo periodo con la consapevolezza del ruolo cui era chiamata in un momento difficile per il Paese. Occorreva garantire la continuità del servizio, sia per rispondere alla domanda di giustizia in relazione all'esercizio dei poteri pubblici emergenziali (e spesso per dirimere le controversie tra autorità pubbliche), sia per evitare l'accumularsi di un contenzioso arretrato. Ma era necessario anche assicurare un regime processuale che, per quanto derogatorio in ragione dell'emergenza, fosse in grado di garantire difesa e contraddittorio.

L'udienza "ad oralità mediata" (articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28), senza pubblicità, ma con la possibilità per i difensori di intervenire da remoto, costituisce l'attuale assetto "ordinario nell'emergenza" del processo amministrativo, ragionevole punto di ricaduta di esigenze concorrenti.

Il processo telematico, da tempo proficuamente utilizzato nella giustizia amministrativa, si è rivelato un valido strumento e ha retto alle nuove disposizioni processuali, accompagnato da protocolli di intesa con le associazioni forensi che ne hanno agevolato la condivisione e l'adattamento alle mutate esigenze. Grazie a tali strumenti e al fondamentale e consistente impegno di magistrati e personale amministrativo, si è dunque riusciti sia a non creare arretrato nel contenzioso ordinario, sia ad assicurare il tempestivo sindacato giurisdizionale sugli atti dei pubblici poteri emanati per far fronte

all'emergenza.

Nel periodo che va dall'1 marzo 2020 al 31 dicembre 2020, la giustizia amministrativa ha smaltito, in entrambi i gradi, più di quanto abbia incamerato: 47.869 procedimenti definiti in primo grado (a fronte dei 34.895 incamerati) e 11.078 in secondo grado (a fronte dei 9.135 incamerati).

## **2. IL DIRITTO GIURISPRUDENZIALE DELL'EMERGENZA**

L'urgenza del decidere, non il decidere in emergenza.

I tempi della pandemia saranno ricordati come i tempi della tutela immediata.

La giustizia amministrativa non si è mai fermata grazie alla piena funzionalità del processo telematico, che ha consentito di prendere una moltitudine di decisioni cautelari depositate in tempi rapidissimi.

In alcuni casi la pronuncia cautelare ha fornito indicazioni tempestive ampiamente motivate all'amministrazione su rilevanti questioni concernenti i diritti dei cittadini e la tutela della salute; in altri si è addivenuti in breve tempo a una sentenza definitiva in doppio grado su questioni estremamente rilevanti per la ricerca e la prevenzione, come in tema di accordi tra Fondazioni I.R.C.C.S. e società private per la validazione di test sierologici e molecolari per la diagnosi di infezione da SARS-Cov-2 (Cons. St., sez. III, 17 dicembre 2020, n. 8126) o di visite domiciliari dei medici di medicina generale ai pazienti Covid (Cons. St., sez. III, 18 dicembre 2020, n. 8166).

Rilevante, in fase iniziale, anche al fine di orientare i rapporti tra autorità centrali e comunali nell'azione di contenimento dell'epidemia, il parere reso dalla Sezione I in sede di annullamento governativo straordinario, *ex* articolo 138 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dell'ordinanza del sindaco di Messina 5 aprile 2020, n. 105 (Cons. St., sez. I, 7 aprile 2020, n. 735).

Così come, sul tema della trasparenza e della corretta comunicazione ai cittadini sulla gestione della pandemia, sono significativi la sentenza del TAR Lazio (22 luglio 2020, n. 8615) e il decreto del Presidente della Sezione III del Consiglio di Stato (31 luglio 2020, n. 4574) in forza dei quali sono stati resi conoscibili, tramite accesso civico, i pareri adottati dal Comitato tecnico scientifico nominato ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23. Sarebbe auspicabile che analoga trasparenza venisse assicurata nella gestione dei vaccini.

### **3. IL CONTENZIOSO “ORDINARIO”**

La giurisprudenza del 2020 può essere esaminata con uno sguardo attento alla centralità dei temi rispetto al trend evolutivo dell'ordinamento proiettato al prossimo futuro. Nel quadro di una giurisprudenza che individua principi su cui costruire l'azione amministrativa post pandemica, in cui i diritti fondamentali delle persone possano raggiungere un più maturo e consapevole livello di fruizione, particolare rilievo assumono i temi della trasparenza, del procedimento amministrativo tra efficacia e garanzie, dei contratti pubblici, ma anche l'ambiente, il governo del territorio, la cui cura e tutela è irrinunciabile per assicurare sostanza ed effettività al cd. sviluppo sostenibile. E ancora, l'immigrazione, tema cui occorre guardare con attenzione sul versante del rispetto dei diritti fondamentali, ma anche con realismo considerato il drammatico calo della natalità e i riflessi che gli economisti vi ricollegano sul piano della tenuta economica del Paese.

#### **- Accesso, trasparenza e informazione ai consumatori**

La trasparenza è probabilmente il tema che più ha caratterizzato la giurisprudenza “ordinaria” nel 2020.

L'Adunanza Plenaria ha ritenuto ammissibile l'accesso civico generalizzato agli atti della fase esecutiva del contratto pubblico (Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10), nonché l'accesso "difensivo" ai documenti reddituali dei coniugi (Cons. St., A.P., 25 settembre 2020, n. 19).

Sempre in tema di "trasparenza" ed esaustività dell'informazione, questa volta a tutela dei consumatori, con due pronunce è stato riconosciuto l'obbligo del distributore di prodotti alimentari di integrare il *set* di informazioni minime quando vi siano *alert* relativi alla sicurezza degli alimenti.

#### **- La centralità del procedimento**

La partecipazione al procedimento è principio strumentale alla conoscibilità e alla trasparenza dell'azione amministrativa.

È stata la Corte Costituzionale quest'anno, a 30 anni dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, a ricordarci la centralità del procedimento amministrativo come luogo elettivo di composizione degli interessi con la sentenza n. 116 del 2020 in materia di leggi-provvedimento e di riserva di amministrazione.

La centralità del procedimento e delle sue garanzie è stata colta dal legislatore che ha meritoriamente individuato criticità rilevanti nella cd. inesauribilità del potere amministrativo, prevedendo, in particolare, che, in sede di riesercizio del potere a seguito di annullamento giurisdizionale, "l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato".

Criticità, quelle appena evidenziate, che già avevano indotto il Consiglio di Stato a spingersi, in sede di cognizione, verso una soluzione "definitiva" della fattispecie sostanziale, senza costringere il privato all'introduzione di un

indefinito numero di giudizi di cognizione prima di poter essere completamente soddisfatto (Cons. St., sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321). Soluzione avallata dalla Cassazione, ponendo così in crisi – come avevamo già auspicato nella precedente relazione - il tradizionale discrimine tra giudizio di cognizione e giudizio di ottemperanza e quindi tra legittimità e merito in sede di sindacato giurisdizionale.

E tale conclusione è da ritenersi valida anche quando l'amministrazione agisca nell'esercizio della cd. discrezionalità tecnica, affinché questa non “trasmodi in arbitrio specialistico”, con il solo limite del divieto di sostituzione del giudice all'amministrazione nella scelta tra opzioni possibili.

Il tema del procedimento è stato oggetto di attenzione da parte del Consiglio di Stato anche in relazione alla delicata materia delle informative antimafia, con appello al legislatore ad un recupero, quanto meno parziale, delle garanzie procedurali laddove la partecipazione procedimentale non frustri l'urgenza del provvedere (Cons. St., sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979).

### **- I contratti pubblici**

Il 2020 è stato l'anno in cui la maggior parte delle questioni - per le quali, a distanza di quattro anni dal varo del nuovo codice dei contratti, residuavano ancora dubbi interpretativi – hanno trovato composizione, soprattutto grazie agli interventi della Adunanza Plenaria e delle Sezioni V e III e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Se non che il profluvio normativo, che, sotto la spinta dell'emergenza ha ridisegnato, in via derogatoria e temporanea, regole e procedimenti, non giova, e probabilmente minerà quel graduale processo di chiarificazione che la giurisprudenza negli scorsi anni, e soprattutto nel 2020, ha condotto.

L'Adunanza Plenaria si è pronunciata:

- in punto di mancata indicazione separata dei costi della manodopera in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione.
- In ordine all'impossibilità del progettista "indicato" *ex* articolo 53, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 di ricorrere all'istituto dell'avvalimento.
- Sulla corretta individuazione del *dies a quo* del termine per impugnare l'aggiudicazione della gara pubblica e sulla proponibilità dei motivi aggiunti.
- Sugli obblighi dichiarativi e sulle false dichiarazioni rese dall'operatore economico partecipante alla gara.
- Sulla questione delle clausole del bando nulle ai sensi dell'articolo 83, comma 8 del Codice dei contratti pubblici, con una pronuncia che contiene importanti enunciazioni di teoria generale sul regime delle nullità nel diritto amministrativo sostanziale e processuale (A.P. n. 22 del 2020).

Da segnalare anche alcune interessanti pronunce della V Sezione sul subappalto e sui margini di residua applicazione del rito appalti cd "super accelerato".

#### **- Il diritto dell'economia post pandemia**

Significativo il contributo delle Sezioni giurisdizionali e consultive su temi destinati ad avere grande rilevanza nell'auspicata fase di ripresa economica e di gestione del *recovery fund*.

Sono stati resi pareri:

- in materia di contratti di *partnership* pubblico-privata, sullo schema di



contratto *standard* (Cons. St., sez. I, 28 aprile 2020, n. 823), strumento operativo utile per il decollo di un istituto che, in ispecie nelle piccole realtà territoriali, non ha ancora trovato uno sviluppo coerente con le grandi potenzialità che possiede;

- sul regolamento che disciplina la costituzione da parte di Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. di un patrimonio destinato all'attuazione di "interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" (Sez. atti norm. 3 novembre 2020, n. 1717);

- sul regolamento per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici (cd. *cashback*), strumento finalizzato a disincentivare l'utilizzo del contante in favore della tracciabilità delle transazioni (Sez. atti normativi, parere 5 novembre 2020, n. 1747).

Questi pareri sono stati resi, unitamente a quelli concernenti la riorganizzazione di alcuni importanti ministeri, in tempi particolarmente rapidi, in considerazione della loro rilevanza e del rischio che maturassero alcune scadenze previste dalla legge. Per il futuro sarebbe estremamente opportuno che in tali casi le richieste di parere pervenissero con un congruo anticipo per consentire al Consiglio di Stato di avere a disposizione i tempi previsti dalla legge.

Estremamente rilevante, attesa la tendenza incrementale del finanziamento pubblico dell'economia, è la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 23 del 2020 sulla sorte delle somme ricevute dagli operatori economici per l'investimento nel proprio ciclo produttivo, nel caso di intervento postumo di una informativa antimafia.

È stata infine raccolta dal legislatore la segnalazione della Sezione III in

ordine all'aporia della disciplina antimafia nella parte in cui esclude che un operatore privato possa richiedere l'informativa antimafia in relazione ad un suo *partner* contrattuale.

### **- Ambiente**

L'ambiente – come spesso accade quando non si abbia piena consapevolezza che le politiche pubbliche richiedono il bilanciamento tra i vari interessi in gioco – è visto ora in un'ottica di stringente tutela, ora quale fattore di blocco delle infrastrutture e quindi dell'economia. In realtà molti rallentamenti sono dovuti, non già alla preminenza dell'ambiente, valore irrinunciabile per una crescita sostenibile e solidale nei confronti delle generazioni future, ma ai tempi e alla complessità procedurale delle valutazioni VAS/VIA, nonché delle valutazioni preliminari di *screening*, non a caso oggetto di diffuso e penetrante intervento da parte del già richiamato “decreto semplificazioni”.

Al riguardo abbiamo avuto significative pronunce delle Sezioni II e IV in relazione alla fase della verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto (cd. *screening*) e al rapporto tra progettazione preliminare e progettazione definitiva ai fini VIA relativamente alle opere di sviluppo aeroportuale.

Sempre in materia ambientale, la questione che continua ad occupare la giurisprudenza è quella dei presupposti per ordinare al proprietario del suolo la rimozione di rifiuti abbandonati, con particolare riguardo ai profili dell'elemento soggettivo e dell'esigibilità della condotta, questione su cui si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria, con particolare riferimento agli obblighi del curatore fallimentare dell'impresa proprietaria.

Si segnala infine, sempre sul tema ambientale, il parere della Sezione normativa, 4 giugno 2020, n. 1055, reso sul regolamento del Ministero dell'ambiente sui requisiti per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti ai

sensi dell'articolo 195, comma 2, lett. g), e comma 4, del decreto legislativo. 3 aprile 2006, n. 152.

### **- Governo del territorio**

Il governo del territorio è l'altro grande tema sul quale ogni iniziativa di rilievo economico è destinata a confrontarsi. L'Adunanza Plenaria ha di recente fissato due importanti principi, in ambiti strategici per l'ordinato processo di sviluppo urbanistico e infrastrutturale delle città e del territorio e segnatamente in tema di cd. fiscalizzazione dell'abuso edilizio e di espropriazione, espungendo definitivamente la fattispecie atipica della rinuncia abdicativa come modalità per l'acquisizione del bene alla mano pubblica.

### **-Immigrazione**

In materia di immigrazione, la giurisprudenza della Sezione III si è ormai assestata su alcuni principi chiari e stabili secondo i quali la certezza della situazione abitativa e il possesso di un reddito minimo costituiscono condizione non eludibile per fare ingresso e permanere sul territorio nazionale.

Al contempo ha dato continuità e stabilità all'orientamento secondo il quale non sussiste un meccanismo di automaticità tra condanna penale e diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, ma occorre una valutazione ponderata quando lo straniero abbia famiglia sul territorio nazionale o goda di un permesso di lungo soggiorno, nel rispetto di quanto previsto dalle direttive europee (Cons. St., sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5948).

## CAPITOLO III

### ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

#### 1. L'EUROPA TRA EMERGENZA SANITARIA E DIALOGO TRA LE CORTI

Tutte le supreme Corti amministrative si sono trovate a dover fronteggiare la pandemia, sotto il duplice profilo organizzativo e giurisdizionale.

Se, come ammoniva Albert Camus, “La peste... apre gli occhi, costringe a pensare!”, la crisi sanitaria - così come sottolineato anche dal Presidente della Repubblica - ha rappresentato “uno spartiacque per l’Unione Europea che, in meno di sei mesi, ha compiuto scelte coraggiose e innovative che soltanto qualche settimana prima del suo inizio apparivano decisamente ‘fuori portata’”.

All’indomani dell’accordo per la *Brexit*, la Presidente della Commissione europea ha detto “Dovremmo chiederci cosa significhi la sovranità nel ventesimo secolo. Si tratta di aiutarsi l’un l’altro in tempi di crisi, invece di cercare di rimettersi in piedi da soli. E l’Unione europea mostra come questo possa essere messo in pratica”.

Ho avuto più volte occasione di dire che le Corti nazionali giocano un ruolo decisivo nella costruzione di uno spazio comune europeo del diritto, che regola la vita delle persone e delle imprese nella comunità di riferimento.

Nel corso degli ultimi anni la proiezione esterna del Consiglio di Stato ha registrato un sensibile incremento tanto nelle attività in ambito multilaterale, a livello europeo con l’ACA Europe (Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti amministrative supreme dell’Unione europea) e a livello mondiale

con l'AIHJA (Associazione internazionale delle Alte Giurisdizioni Amministrative), quanto in occasioni bilaterali.

La Presidenza italiana dell'ACA-Europe, che doveva essere assunta a maggio 2020 e ora rimandata al maggio di quest'anno, si inquadra nella determinazione del Consiglio di Stato di rafforzare la collaborazione tra Corti supreme amministrative d'Europa, attraverso l'incremento del “dialogo orizzontale”, con l'ambizione di delineare un sindacato giurisdizionale sui pubblici poteri idoneo ad assicurare una protezione omogenea dei diritti delle persone e delle imprese nei loro rapporti con le amministrazioni pubbliche.

La pandemia non ha impedito il confronto con quanto è accaduto negli altri Stati, i cui i giudici hanno dovuto far fronte alle nuove situazioni determinate dal diritto emergenziale.

Se, “in tempo di emergenza, il potere tende a spostarsi verso l'Esecutivo”, è giocoforza che buona parte delle pronunce dei Tribunali amministrativi e delle Corti Supreme, di natura prevalentemente cautelare, abbia riguardato il legittimo esercizio del potere emergenziale in relazione alla tutela dei diritti (e il correlato bilanciamento tra il diritto alla salute e gli altri diritti) e all'allocazione delle competenze tra Governo e diverse autorità territoriali (per noi tra Stato, Regioni e poteri di ordinanza sindacale).

Dalla nostra esperienza e da quella delle altre Corti europee emerge la conferma che il giudice amministrativo ha assunto il ruolo, a maggior ragione in questa fase emergenziale, di garante delle libertà individuali e di arbitro nel difficile bilanciamento tra esigenze di sicurezza e salvaguardia della salute e le connesse limitazioni e compressioni dei diritti individuali fondamentali, effettuando un sapiente dosaggio dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di precauzione, in forza dei quali ogni restrizione deve

essere limitata allo stretto necessario sotto il profilo spazio-temporale ed essere proporzionata e adeguata all'obiettivo.

La collaborazione tra Corti europee ha dimostrato ancora una volta la forza propulsiva dell'Unione europea, la sua capacità di ritrovare nei momenti d'emergenza l'autentico spirito dei padri fondatori, basandosi sui valori della solidarietà e del dialogo.

Su un piano più squisitamente bilaterale sarebbero dovute proseguire nel corso del 2020 le iniziative con istituzioni omologhe di altri Paesi, quali la Giordania, la Russia, Panama, il Marocco e la Tunisia.

In Tunisia è tuttora in corso il progetto di gemellaggio con il Tribunale amministrativo supremo (finanziato dall'Unione europea) dal titolo '*Appui à la réforme de la Justice administrative en Tunisie*'.

Il clima di intensa e fattiva collaborazione ha indotto il nuovo Presidente della Repubblica tunisina, Kais Saied, in occasione della visita di Stato, poi rimandata, in Italia, a manifestare l'intenzione di recarsi anche qui a Palazzo Spada.

Il progetto di gemellaggio e le altre iniziative che negli anni recenti hanno legato il Consiglio di Stato e le Istituzioni di vari Paesi rappresentano tasselli importanti verso il comune cammino che conduce alla piena realizzazione degli obiettivi dello Stato di diritto e della democrazia anche oltre l'ambito europeo, con uno sguardo privilegiato a ciò che avviene nel Mediterraneo.

## **CAPITOLO IV**

### **L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

#### **1. L'ABBATTIMENTO DELL'ARRETRATO E IL RAFFORZAMENTO DELLA "MACCHINA" AMMINISTRATIVA**

La giustizia amministrativa non ha mai rallentato il proprio corso, nemmeno nei giorni più terribili di questa pandemia. La tutela dei diritti non si è mai fermata.

I magistrati hanno continuato le udienze, dapprima da remoto e poi, compatibilmente con il recedere della curva epidemiologica, in presenza; infine, in autunno, nuovamente da remoto. Fatta eccezione per le prime settimane di *lockdown*, è stato sempre assicurato al Foro il contraddittorio, in presenza o da remoto. La costante e costruttiva collaborazione del Foro, anche attraverso l'adozione di protocolli, si è rivelata decisiva per il buon andamento del servizio. Incessante è stato l'impegno profuso dal Segretariato, dal Datore di lavoro e dal Medico competente per consentire a magistrati, personale amministrativo e utenti del servizio di operare in sicurezza.

Nonostante le difficoltà legate al periodo emergenziale, lo sforzo di abbattere l'arretrato è continuato, grazie anche al notevole lavoro della Sezione II, conducendo a un calo del 6% delle pendenze, in Consiglio di Stato, e del 9,7% presso i TAR.

Particolarmente bassi, in appello, i tempi medi di definizione dei ricorsi in

materia di appalti. Mentre l'uso delle sentenze in forma semplificata ha consentito una definizione in appello in 69 giorni del 26% delle cause per le quali era stata chiesta la sospensione cautelare della sentenza di primo grado.

Quest'anno, dunque, non solo non si è formato ulteriore arretrato, ma, grazie alla definizione nel 2020 di 13.221 appelli, si è assistito ad un calo delle pendenze, che risultano pari a 24.161 affari (pari alla somma tra i 22.696 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e i 1.465 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 presso la Sezione giurisdizionale del Consiglio di Giustizia della Regione Siciliana) e a 131.937 in primo grado.

Per quanto riguarda l'attività consultiva, sono stati resi 96 pareri dalla Sezione atti normativi (di cui 79 definitivi) e 2.123 pareri (di cui 1.640 definitivi) dalla Sezione prima, su richieste di Amministrazioni e su ricorsi straordinari al Capo dello Stato e 380 pareri (di cui 343 definitivi) dal Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana.

Per questi risultati non posso non ringraziare i colleghi, i dirigenti delle Sezioni e il personale amministrativo, senza il cui apporto lo sforzo di noi magistrati sarebbe vano.

Anche l'attività amministrativa è continuata incessante, rivolta, in particolare, al reclutamento sia di magistrati, sia di personale amministrativo, il quale, nel rapporto con i magistrati, resta tuttora sottodimensionato rispetto alle altre magistrature. E questa carenza di organico va segnalata al Governo e al Parlamento.

## **2. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E IL SITO DELLA GIUSTIZIA**



## **AMMINISTRATIVA**

Comunicare la giustizia significa svolgere un servizio a favore dei cittadini. E questo è particolarmente importante in un momento di emergenza, dove serve un lavoro comune di magistratura e organi d'informazione per rendere chiara e comprensibile a tutti l'attività giurisdizionale, evitando manipolazioni e *fake news*.

L'attività dell'Ufficio stampa e comunicazione istituzionale è stata quindi fondamentale, perché ha consentito di comunicare in tempo reale l'esperienza della "giustizia amministrativa" al tempo del coronavirus. Sono state comunicate con rapidità e chiarezza le decisioni di maggior rilievo e impatto sociale del Consiglio di Stato e dei TAR e sono stati forniti chiarimenti e precisazioni, in tempo reale, agli organi di informazione.

Il sito della giustizia amministrativa è stato aggiornato in tempo reale, per dare conto delle sentenze e dei pareri resi dal Consiglio di Stato, ma anche delle misure organizzative adottate per contrastare il coronavirus, a tutela di magistrati, avvocati e cittadini. Ogni giorno sono state pubblicate in evidenza le decisioni più importanti, con le relative massime e l'account *Twitter* @CdSinforma è stato utilizzato per segnalare le principali iniziative istituzionali.

## **3. L'INFORMATIZZAZIONE**

Sin dall'inizio del periodo emergenziale, il Segretariato generale e il Servizio per l'informatica hanno attivato misure organizzative volte, da un lato, a tutelare la salute del personale di magistratura, amministrativo e dell'ulteriore utenza, dall'altro, a garantire l'operatività degli uffici e, quindi, la continuità del servizio, sia per quanto concerne l'attività istituzionale, sia per lo

svolgimento delle sedute del Consiglio di presidenza attraverso complesse attività di implementazione delle funzionalità del Sistema Informativo della Giustizia amministrativa (SIGA).

Infine, già prima dell'emergenza, è stata sviluppata e sperimentata un'applicazione *in-house* per la gestione delle chiamate a udienza, basata su piattaforma *Telegram* che consente agli avvocati di ricevere notifiche in tempo reale sull'andamento dell'udienza direttamente sul proprio *smartphone*.

#### **4. L'UFFICIO STUDI**

L'Ufficio Studi, anche in sinergia con il Comitato tecnico-scientifico, ha svolto nel 2020 un'importante e incisiva attività, nei quattro settori nei quali è articolata la sua azione, anche se non si sono potuti tenere alcuni degli eventi programmati.

Nel settore della formazione, la programmazione di eventi formativi per il 2020, anche in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura e l'Accademia delle Crusca, è stata fortemente ridimensionata e ha richiesto, quando possibile, lo svolgimento di corsi e convegni da remoto.

È stato organizzato un ciclo di lezioni, in materia di diritto amministrativo, diritto penale e diritto civile, al quale sono stati ammessi i tirocinanti del Consiglio di Stato e dei TAR.

Il settore News offre dal 2016 un tempestivo e approfondito aggiornamento giurisprudenziale, commentando tutte le ordinanze di remissione dei giudici amministrativi alla Corte costituzionale, alla Corte di Giustizia e le ordinanze del Consiglio di Stato di remissione alla Plenaria, nonché le sentenze frutto delle riferite remissioni e le più importanti pronunce delle giurisdizioni superiori.

Nell'anno 2020 si è aggiunto un nuovo prodotto informativo semestrale, denominato "Echi d'Europa", ove è possibile leggere un breve *abstract* delle ordinanze di remissione alla Corte di giustizia UE di giudici europei, grazie al protocollo d'intesa che l'Ufficio Studi ha concluso con il Dipartimento delle Politiche Europee.

Quanto al settore internazionale, centrale nella formazione e nello scambio di conoscenze e di competenze dei magistrati europei si è rivelata l'attività dell'EJTN (*European Judicial training network*).

Nel 2020 è proseguita l'attività di contatto, di studi e approfondimenti legata alla partecipazione alla Rete europea dei consigli giudiziari (o organi di autogoverno della magistratura), cui partecipa il nostro Consiglio di Presidenza, che ha contribuito alla recente nomina quale presidente del rappresentante del CSM.

Se la crisi sanitaria non ha consentito al Consiglio di Stato di assumere quest'anno la presidenza dell'ACA, è andato però avanti il gruppo di lavoro sul portale *Jurifast*, cui partecipa un componente dell'Ufficio Studi, che ha approvato un nuovo format per l'inserimento delle pronunce del Consiglio di Stato nel database. Soprattutto, si è proceduto all'alimentazione del suddetto portale con sentenze italiane, anche con il coinvolgimento, per colmare pregresse lacune, di altri magistrati dell'Ufficio, oltre al referente.

## **5. IL GOVERNO AUTONOMO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

Anche il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, nel corso del 2020, si è trovato ad affrontare il difficile momento causato dall'emergenza sanitaria.

La piena sinergia tra l'Organo di autogoverno e il Segretariato generale ha

consentito di approvare le nuove “Regole tecnico-operative del processo amministrativo telematico”,

nonché di novellare il Regolamento di autonomia finanziaria e quello di organizzazione del 2018,

L’Organo di autogoverno ha continuato ad operare nella consapevolezza della prevalenza della funzione giurisdizionale e consultiva rispetto allo svolgimento (eventuale) di incarichi extraistituzionali da parte dei magistrati amministrativi, in ordine ai quali è stato assicurato il rispetto degli obblighi imposti dalla normativa interna.

Il Consiglio di Presidenza ha, fin dal suo insediamento, fissato tra gli obiettivi prioritari quello della riforma del procedimento disciplinare, auspicando la modifica dell’attuale normativa, per assicurarne un tempestivo svolgimento, pur nell’ovvio rispetto dei canoni di garanzia.

Infine, il Consiglio di Presidenza, ormai da qualche anno, ha reso strutturale l’attività di monitoraggio delle funzioni magistratuali (con particolare riferimento al rispetto del termine di deposito dei provvedimenti in sede giurisdizionale e consultiva) non solo nell’ottica del controllo, ma soprattutto del rafforzamento degli obiettivi di tempestività e di efficienza della risposta di giustizia.

## CONCLUSIONI

È tempo di concludere.

Amartya Sen ci ricorda che “*Justice is ultimately connected with the way people’s lives go*”<sup>6</sup> (La giustizia è in ultima analisi legata a come vanno le vite delle persone). Mai come quest’anno, in cui le vite di tutti sono state sconvolte, ci accorgiamo dell’importanza di questa chiave di lettura per riflettere sull’anno concluso e guardare a quello che si apre.

A cosa bisogna ispirarsi oggi per guardare al futuro, per averne “visione”?

Se il diritto e la giustizia, sono fatti per le persone, far parte di una comunità ci assegna “diritti inviolabili” e “doveri inderogabili”, legati dal collante della solidarietà. La solidarietà, intesa come bene collettivo, rende possibile la dignità, intesa come bene individuale, personale, ma richiede comportamenti responsabili come fondamento della comunità, come patto che lega i consociati. Una responsabilità intesa come “εὔθυνα”, il “dar conto”, che - come ci insegna Erodoto<sup>7</sup>- riguarda in primo luogo le magistrature.

La pandemia ci lascerà, e già ci sta lasciando, il dovere di concentrarci su settori-chiave per un nuovo sviluppo sostenibile: ambiente, *welfare*, innovazione, infrastrutture, istruzione, sanità, tra loro tenuti insieme da quell’infrastruttura immateriale costituita da una rete del sentire in comune, frutto di una sorta di *translatio* dell’etica individuale nell’etica collettiva. La sfera privata e quella pubblica si fondono nello Stato-comunità in cui tutti sono chiamati a dare il proprio contributo per colmare le disuguaglianze sociali ed economiche acuite dalla pandemia.

---

<sup>6</sup> A. Sen, *The idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p. X.

<sup>7</sup> Erodoto, *Storie*, III, 80-82, riferito nel testo al mondo persiano con un chiaro riferimento alla democrazia ateniese.

“L’epidemia è una faccenda di ciascuno e ciascuno deve compiere il proprio dovere”<sup>8</sup>.

Il “servizio-giustizia” assume il ruolo di garanzia della corretta attuazione di questo nuovo scenario nel quadro della Costituzione italiana e del processo costituente europeo. E i settori che ho appena enumerato sono ambiti di giurisdizione amministrativa, nei quali si muovono servizi pubblici, beni (pubblici e collettivi), coesione socio-territoriale, libertà fondamentali, veri fattori competitivi per l’Italia e l’Europa. La giurisprudenza di questi tempi ci ha mostrato “sul campo” - se ancora ve ne fosse bisogno - come libertà e diritti fondamentali possano richiedere tutela anche dinanzi al giudice amministrativo, tutte le volte che queste situazioni soggettive si trovino di fronte all’esercizio di un potere pubblico.

E il giudice amministrativo non è né un’arma che talvolta sento brandire da un’istituzione contro un’altra, né, all’opposto, qualcosa da abolire: è la garanzia del corretto bilanciamento tra diritti individuali e collettivi ed è colui che chiamato a supplire al fallimento della leale cooperazione tra istituzioni (come è avvenuto, per esempio, per la scuola); ma si tratta di una supplenza temporanea, perché è solo con la leale collaborazione tra istituzioni che si rinsalda lo spirito di una comunità.

Il “sistema” delle nostre Corti – e la rete delle Corti nazionali e sovranazionali – potrà assicurare una costante protezione dei diritti individuali ma anche di quelli della collettività se saprà muoversi nella logica coordinata e cooperativa di assicurare la miglior tutela e non in una logica rivendicazionista di auto-attribuzione di “potere”.

---

<sup>8</sup> A. Camus, traduzione de *La peste* “*que l’épidémie était l’affaire de chacun et que chacun devait faire son devoir*”, Gallimard, Paris, 1947.

Il nostro sistema di doppia giurisdizione, in oltre un secolo di vita, si è rivelato in grado di assicurare un'ampia copertura e un progressivo riconoscimento di situazioni soggettive tutelabili nei confronti del potere.

E in questo percorso la Corte di Cassazione, fin dagli albori del secolo scorso, è stata decisiva nel riconoscere il ruolo della giurisdizione amministrativa, perché si è sempre mossa in un'ottica di estensione delle tutele.

Il pluralismo giurisdizionale - e delle istituzioni in genere - è un valore che va preservato, ma richiede, per non degenerare in conflitti, equilibrio e competenze capaci di governare la complessità. Mi sembra purtroppo estranea a un contesto improntato al dialogo cooperativo tra le Corti, per modi e per contenuti, la recente ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, nella quale le Sezioni unite, smentendo anche la propria giurisprudenza, demandano alla Corte sovranazionale europea la questione di compatibilità comunitaria di un articolo della nostra Costituzione e di una sentenza della nostra Corte costituzionale, mirando a una radicale modifica *extra ordinem* dell'assetto costituzionale della giurisdizione, quale stratificatosi in più di 130 anni.

Sono peraltro confidente nel fatto che, al di là della richiamata parentesi, il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione sapranno continuare a confrontarsi nella ricerca di sempre nuove forme di garanzia per i cittadini, secondo quella logica di coordinamento e sistematicità delle tutele cui prima si è fatto cenno e che va avanti ormai da decenni, nella doverosa ricerca di un linguaggio e di un modello etico comuni alle giurisdizioni.

Quest'anno ricorre il 190° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato, che 132 anni fa assunse le funzioni giurisdizionali nell'Italia unificata, e il 50° anniversario dell'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali. Il sistema

della giurisdizione amministrativa delineato dal Costituente si è profondamente trasformato, nel seguire le trasformazioni del potere pubblico: da un giudice che tutela le libertà e i diritti dei cittadini nei confronti di un potere pubblico in espansione a un giudice che garantisce, in più, le prestazioni che gli individui e le imprese pretendono dai poteri pubblici, sempre più erogatori di servizi, in uno Stato sociale e solidaristico.

Tre spunti di riflessione e un impegno vorrei in conclusione, Signor Presidente, richiamare.

Il primo. La pandemia ha catapultato anche i giudici nell'era della tecnologia e dobbiamo saperci stare: il processo telematico si è dimostrato un potente e flessibile strumento gestionale, funzionale sia alle esigenze di lavoro a distanza, sia al miglior andamento delle udienze. Esso merita un maggiore investimento in termini di attenzione e di risorse – risorse che si sta cercando di ricomprendere nei settori di investimento del *Recovery Plan* – in modo da sfruttarne appieno le potenzialità, al contempo cogliendo le opportunità che la repentina evoluzione tecnologica offre anche sul versante della cd. intelligenza artificiale e della ricerca statistica, ambiti nei quali la giustizia amministrativa può assumere un ruolo pilota. Se l'intelligenza artificiale applicata alle decisioni amministrative risponde a esigenze di celerità e, in ultima analisi, di imparzialità dell'azione amministrativa, senza che quest'ultima in tal modo possa sottrarsi al sindacato del giudice e tradursi in una minor tutela delle persone (come di recente ribadito da Cons. St., sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881), l'intelligenza artificiale applicata al processo, potrà, se ben governata, incrementare certezza e prevedibilità delle sentenze, senza peraltro potersi tradurre in una cristallizzazione della giurisprudenza nel tempo (perché è proprio della giurisprudenza, nel quadro fornito dalla legge, adeguare il diritto alle esigenze di contesto concreto), in quanto i



connotati della coscienza umana costituirebbero comunque uno scoglio insormontabile per l'intelligenza artificiale<sup>9</sup>.

Il secondo. L'impegno della magistratura amministrativa deve consistere in primo luogo nella consapevolezza del giudicare. Come è stato osservato da un autorevole filosofo del diritto<sup>10</sup>, le massime deontologiche del giudice sono: "la consapevolezza del carattere sempre relativo ed incerto della verità processuale, la prudenza nel giudizio, la disponibilità all'ascolto di tutte le diverse e opposte ragioni". In una, direi, l'arte del dubbio nella consapevolezza del dover decidere.<sup>11</sup> E aggiungerei: competenza come dovere professionale e non come giustificazione per la rivendicazione di privilegi; rispetto per l'istituzione cui si appartiene, per i colleghi e per il Foro, ma, prima ancora, responsabilità per la posizione che quell'appartenenza ci attribuisce nella società.

In questo contesto, ancora una volta, il profilo di una pronta reazione disciplinare a comportamenti illeciti che possono sempre annidarsi in ogni corpo sociale assume una rilevanza centrale per un'etica di corpo, che voglia proporsi non certo come etica corporativa, che sarebbe un ossimoro, bensì come etica dell'istituzione che voglia aprirsi alla comunità dinanzi alla quale è responsabile. Un'etica del corpo magistratuale che appartenga a ciascuno e a tutti, che sia frutto di competenza e di comportamenti corretti, che rinvenga la chiusura del sistema nel giusto procedimento disciplinare condotto dall'organo di autogoverno - e, quando previsto, comprensivo dell'apporto consultivo dell'Adunanza generale -, sottoposto ovviamente al sindacato del

---

<sup>9</sup> In tale senso, lo storico Yuval Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, ed. Bompiani (trad.it.), 2018, 114 ss.

<sup>10</sup> L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna 2013, 15

<sup>11</sup> Ed evitare, per converso, come ammonisce T. Chamorro Prezumić, *Perché tanti uomini incompetenti diventano leader? (e come porvi rimedio)*, Egea 2020, che prevalgano "il protagonismo rispetto all'umiltà, l'estroversione rispetto alla sobrietà, la voce grossa rispetto all'*understatement*, l'azzardo rispetto alla saggezza".

giudice a garanzia dei diritti dell'incolpato. La reazione sul piano disciplinare è un dovere dell'organo di autogoverno nei confronti dei cittadini e sapremo assolvervi, sempre con serenità, ma anche con fermezza e determinazione.

E nella evidente difficoltà di addivenire a una riforma legislativa organica del sistema disciplinare, segnalo ancora tre aspetti "minimali" quanto oramai ineludibili: previsione di una sanzione disciplinare intermedia tra destituzione e perdita dell'anzianità; rimodulazione temporale del parere conforme dell'Adunanza generale nei casi di sospensione cautelare; l'attribuzione di poteri istruttori, anche ispettivi.

E siamo alla terza riflessione. La ripresa dalla crisi sanitaria richiederà priorità nelle scelte politiche, nella speranza che si tratti di scelte lungimiranti capaci di una visione per il futuro delle prossime generazioni. Bisogna saper leggere la contemporaneità guardando al futuro, perché possa davvero venire il "tempo dei costruttori" da Lei invocato, signor Presidente. Prima o poi occorrerà anche ripensare l'assetto della giustizia amministrativa e la sua collocazione in una società che si spera avrà subito una profonda trasformazione. Si dovrà trattare di riforme strutturali capaci di avvicinare ancor più la giustizia ai territori, in alcune materie, e ad accentuare l'immediatezza del sindacato in altre, assicurando di regola due gradi di giudizio, in corrispondenza di quella che sarà l'allocazione, si spera più chiara, dei poteri pubblici ai diversi livelli di governo. E la comparazione con i modelli europei ci suggerisce orgoglio per il grado di apertura e di effettività delle nostre tutele, ma consapevolezza delle insufficienze nei tempi di ancora troppi processi e nell'applicazione dei criteri di riparto tra giurisdizioni.

Nel frattempo il nostro Consiglio di Stato - nel sistema complessivo della giustizia amministrativa tutta - continuerà a svolgere il proprio ruolo, insieme

alle altre Corti, nel processo costituente europeo.

Sarà nostro impegno fare in modo che si avvicinino sempre più l'idea di giustizia, la percezione della giustizia e la sua effettiva manifestazione. Il senso di ingiustizia diffusamente percepito non deve essere rifiutato come un'offesa, che induca per giunta a un arroccamento difensivo e autoreferenziale, ma accolto come uno stimolo prezioso per offrire un servizio migliore e ancor più celere. Perché il diritto è utile se serve a fini pratici, cioè per regolare una società nel momento in cui la regola viene applicata.

Un grande poeta austriaco del Novecento, Rainer M. Rilke, ci ammonisce sul senso del limite dell'essere umano<sup>12</sup>. Se noi opereremo tutti con questo senso del limite e della relatività delle vicende umane, ma sorretti da una spinta interiore alla giustizia, tutti insieme costruiremo un mondo più sostenibile, meno ingiusto. Una società “*decent*”, direi civile e dignitosa.

Della consapevolezza di questo impegno in tutti i magistrati amministrativi, Signor Presidente, sia certo.

---

<sup>12</sup> Espresso con la nota locuzione: “Noi viviamo per dire sempre addio”