



Consiglio di Stato

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



Palazzo Spada, 2 febbraio 2021

Sommario

| | |
|----------------------------------|---|
| <i>Indirizzi di salute</i> | 4 |
|----------------------------------|---|

Capitolo I

CRISI E RINNOVAMENTO

| | |
|--|----|
| 1. Legge e Amministrazione durante la pandemia | 5 |
| 2. Ricostruzione, amministrazione e giustizia amministrativa | 10 |

Capitolo II

LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

AL TEMPO DELLA PANDEMIA

| | |
|--|----|
| 1. Riti e numeri dell'emergenza | 16 |
| 2. Il diritto giurisprudenziale dell'emergenza | 18 |
| 3. Il contenzioso "ordinario" | 20 |
| - Accesso, trasparenza e informazione ai consumatori | 21 |
| - La centralità del procedimento | 23 |
| - Il diritto dell'economia post pandemia | 28 |
| - Ambiente | 31 |
| - Governo del territorio | 33 |
| - Immigrazione | 34 |

Capitolo III

ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

| | |
|--|----|
| 1. L'Europa tra emergenza sanitaria e dialogo tra le Corti | 36 |
|--|----|

Capitolo IV

L'ORGANIZZAZIONE E I SERVIZI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

| | |
|---|----|
| 1. L'abbattimento dell'arretrato e il rafforzamento della "macchina" amministrativa..... | 44 |
| 2. La comunicazione istituzionale e il sito della giustizia amministrativa | 47 |
| 3. L'informatizzazione..... | 48 |
| 4. L'Ufficio Studi..... | 50 |
| 5. Il governo autonomo della giustizia amministrativa..... | 53 |
| | |
| CONCLUSIONI..... | 57 |

APPENDICE

ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI STATO E DEL CGARS

2020

ATTIVITÀ CONSULTIVA.....**Errore. Il segnalibro non è
definito.**

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE .**Errore. Il segnalibro non è
definito.**

DATI STATISTICI.....**Errore. Il segnalibro non è definito.**

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»¹.

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.

¹E. Canetti, *Massa e potere*, Milano, 1981, p. 330.

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

La gestione della pandemia ha visto, specie nella fase iniziale, il Parlamento in posizione marginale, in quanto lo stato di emergenza è stato dichiarato dal Consiglio dei Ministri.

Emerge, secondo alcuni, l'esigenza di un rafforzamento del controllo e della potestà di indirizzo del Parlamento, attraverso strumenti che vanno dall'adozione di atti di indirizzo generale sulla gestione dell'emergenza alla convocazione dei membri del Governo dinanzi alle diverse Commissioni parlamentari. La stessa decretazione d'urgenza, che già in periodi ordinari ha dato luogo a profili problematici in ordine alla sua reiterazione e alle criticità spesso emergenti in sede di conversione, ha visto rincorrere sé stessa, stretta tra la rapida mutevolezza delle situazioni e i tempi della conversione parlamentare.

Le critiche, in parte giustificate, andrebbero peraltro modulate alla luce della situazione emergenziale.

La legge è una fonte tendenzialmente stabile e quindi difficilmente può seguire l'andamento epidemiologico, mentre le relative misure richiedono uno strumento più duttile e flessibile, sia pure in una necessaria cornice che riguardi la causa attributiva del potere, la sua durata, l'oggetto e i principi cui uniformare l'esercizio del potere.

Ed ecco che entrano in scena i "DPCM", che questa duttilità consentono e che già trovano precedenti normativi nel nostro ordinamento, per esempio nell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978, sui poteri del Ministro della salute.

Del resto, fin dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 8 del 1956, poi confermata dalla n. 4 del 1977, è stata riconosciuta nel nostro ordinamento la legittimità delle cd. ordinanze "libere", purché aventi efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicità; conformità del provvedimento stesso ai principi

dell'ordinamento giuridico; assoggettamento al sindacato giurisdizionale. Rileva anche il rapporto fra legalità e principio di precauzione, la cui definizione ci è stata fornita dalla Corte di giustizia, secondo la quale “si deve ammettere che quando sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi” (Corte giust. UE 2 maggio 1998, C-157/96) nonché dalla Commissione europea (Comunicazione del 2 febbraio 2000).

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 Popper² 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*.

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

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 (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.

In continuità con questa considerazione, è stato rilevato che "all'affacciarsi della pandemia, si è talvolta continuato, per amor di tesi o forse per un'eccessiva concessione all'*esprit de finesse*, a ragionare con schemi che mal si adattavano a quel fatto costituzionale", la pandemia, che esigevo "una nuova e specifica contestualizzazione giuridica"³. I giuristi, del resto, hanno sempre intuito la difficoltà di comprendere il diritto fondato sullo stato di eccezione come fonte normativa *extra ordinem*, ossia insieme dentro e fuori dell'ordinamento stesso, non includibile nell'ordinarietà delle

³ Così E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020.

fonti normative e non legittimabile se non sulla base di un criterio che non sia esso stesso fattuale e *a posteriori*, come quello dell'effettività, o, per dirla con Paolo Grossi, con la sua *fattualità*.

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”⁴.

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 difficilmente comprensibile, da parte dei cittadini;

⁴ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, p. 165 ss.

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”⁵.

⁵ 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/>.

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 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 responsabilità⁶”.

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

Ritorna nel perenne dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione, l'atteggiamento dicotomico che da sempre accompagna il “tema” della burocrazia: per alcuni, il problema starebbe nell'esaltazione del potere discrezionale della burocrazia; per altri, invece, il male si anniderebbe nella giungla di regole e divieti che paralizzerebbe l'attività dell'amministrazione.

C'è del vero in entrambe le impostazioni.

Al diritto pubblico verrà chiesto un importante contributo per la ricostruzione, ma, allo stesso tempo, i giuristi avranno un'occasione

⁶ 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

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.

La discrezionalità dell'amministrazione, che poi è null'altro che la capacità di fare scelte in concreto e di portare a termine i suoi compiti, richiede un quadro normativo certo, un chiaro ordine degli interessi da perseguire, un monitoraggio quotidiano delle cose da fare.

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.

Come è stato acutamente osservato, "Autorità e libertà fanno parte di un gioco a somma zero: quanto maggiore è il segno positivo dell'autorità, tanto più deve essere penetrante il controllo giurisdizionale del potere di scelta. L'espansione del

potere amministrativo (soprattutto nel campo sociale e ambientale) lo rende ancora più permeabile alla scrutinio giurisdizionale”⁷.

Secondo il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), la sfida principale posta dalla pandemia è stata quella di assicurare che l'emergenza nella sanità pubblica non venisse utilizzata come pretesto per la violazione dei diritti umani e che venissero applicate nuove misure giuridiche nel rigoroso rispetto degli obblighi in materia di diritti umani.

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

⁷ E. Scoditti, G. Montedoro, *Il giudice amministrativo come risorsa*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-giudice-amministrativo-come-risorsa>.

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.

Il principale fattore di discussione ha riguardato la compressione delle facoltà di discussione da parte dell'avvocato: con riferimento al "processo cartolare coatto" introdotto dall'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come è stato definito, alcuni esponenti del foro hanno apertamente manifestato il timore che il diritto dell'emergenza avesse nuovamente degradato (dopo un secolo di evoluzione) il processo amministrativo ad una mera procedura di ricorso, anche se le limitazioni all'oralità esistono in altri processi (si pensi al giudizio in Cassazione).

Il Consiglio di Stato – a partire dalle ordinanze n. 2539 e n. 2540 del 2020 - ha ritenuto che il contraddittorio cartolare "coatto" non fosse una soluzione ermeneutica compatibile, se radicalmente intesa, con i canoni della interpretazione conforme a Costituzione, evocando, come parametri costituzionali di riferimento, il secondo comma dell'articolo 111 e l'articolo 24.

Le ordinanze, quindi, suggeriscono una interpretazione conforme dell'articolo 84, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 2020, nel senso che ciascuna delle parti ha facoltà di chiedere il differimento dell'udienza a data successiva al termine della fase emergenziale allo scopo di potere discutere oralmente la controversia, sempre che il Collegio ritenga che il differimento richiesto da una parte non comprometta il diritto della controparte ad una ragionevole durata del processo e quando la causa non sia di tale semplicità da rendere inutile la discussione.

L'indirizzo giurisprudenziale non è stato univoco, essendo il Consiglio di Stato apparso orientato, più che a farne una questione di principio, a configurare nella disposizione un'occasione per la prudente concessione del rinvio richiesto per poter discutere oralmente la causa, rinvio peraltro richiesto in poche occasioni.

L'allarme della dottrina e della giurisprudenza sul processo cartolare coatto introdotto dall'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è stato recepito subito dal legislatore dell'emergenza con l'introduzione dell'udienza da remoto "ad oralità mediata" (articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28), come si è detto sopra. Questa soluzione, a fronte dell'aggravarsi dell'emergenza sanitaria, è destinata a protrarsi.

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 legislatore – con i correttivi introdotti dal giudice e sulla spinta della giurisprudenza amministrativa – ha ricercato così una ragionevole mediazione tra tutela del diritto di difesa di parti e difensori che abbiano impedimenti a causa dell'emergenza sanitaria, da una parte, e la tutela dell'interesse generale a che la giustizia amministrativa, quale funzione pubblica essenziale, potesse continuare a svolgersi in modo efficiente anche in tempi di emergenza sanitaria, nel rispetto dei protocolli di sicurezza.

I "riti dell'emergenza", succedutisi temporalmente nelle varie fasi di essa, possono essere così sintetizzati, nel segno di un passaggio da un contraddittorio cartolare alla discussione da remoto delle cause per le quali tale esigenza fosse rappresentata dalle parti:

1) sospensione di tutti i termini processuali, ad esclusione del procedimento cautelare, dall' 8 marzo 2020 al 15 aprile 2020) e rinvio d'ufficio di tutte le udienze pubbliche e camerale dei procedimenti pendenti fissate dall'8 marzo 2020 al 5 aprile 2020 a data successiva al 15 aprile 2020; in questa fase la tutela cautelare collegiale, fino al 15 aprile, è stata sostituita da una tutela cautelare monocratica, da confermarsi dal collegio dopo il 15 aprile: una tutela cautelare, dunque, bifasica;

2) dal 16 aprile 2020 al 30 giugno 2020, "in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, sono passate in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati" con facoltà delle parti di presentare brevi "note di udienza", altrimenti non ammesse nel processo amministrativo;

3) dal primo giugno e fino al 31 luglio è stata introdotta la possibilità per i difensori di partecipare all'udienza da remoto e quella per il presidente di disporre tale partecipazione di ufficio; è rimasto, in assenza di richiesta delle parti, il passaggio in decisione delle cause sulla base degli scritti difensivi nei termini dianzi delineati;

4) dal 1 agosto 2020 è stato ripristinato il rito ordinario, sia pure con l'adozione di protocolli organizzativi volti ad evitare assembramenti ed il rispetto della distanza fisica di sicurezza;

5) dal 9 novembre 2020 si è ritornati al processo da remoto, secondo lo schema *sub* 3).

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).

Di questi 11.078 ricorsi, 2.095 sono i ricorsi definiti relativamente ai quali è stata presentata istanza di passaggio in decisione senza discussione orale.

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.

Il repentino mutamento delle disposizioni regolamentari, il moltiplicarsi delle fonti, unite alla temporaneità delle previsioni e alla mutevolezza dello scenario socio-economico e territoriale inciso dall'epidemia, hanno richiesto una tutela *ad horas*. Inevitabilmente si è assistito ad un'espansione quantitativa delle decisioni adottate d'urgenza in via monocratica, nelle more della decisione collegiale, per evitare la compromissione delle situazioni soggettive incise, spesso inerenti a diritti fondamentali della persona.

A titolo esemplificativo, vale la pena ricordare:

- Cons. St., sez. V, decr., 10 settembre 2020, n. 5175, che ha sospeso in via monocratica il provvedimento di Roma Capitale che negava, al gestore di un locale di somministrazione di alimenti e bevande, l'occupazione suolo pubblico emergenza Covid/19”;

- Cons. St., sez. III, decr., 31 luglio 2020, n. 4574, che, pur sospendendo l'accesso civico generalizzato ai verbali del comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica per non pregiudicare definitivamente l'interesse dell'amministrazione contraria all'ostensione degli atti in attesa della decisione del collegio, ha evidenziato palesi criticità del diniego di accesso che hanno poi indotto l'amministrazione a consentire l'ostensione;

- Cons. St., sez. III, ord., 17 luglio 2020, n. 4323, secondo cui non è irragionevole la decisione della Regione Lazio di affidare, a quel tempo, in esclusiva al servizio diagnostico pubblico tramite la rete d'eccellenza Coronet Lazio, e non ai centri diagnostici privati, i tamponi per la verifica del contagio Covid-19;

- TAR Palermo, sez. III, dec., 27 agosto 2020, n. 842, che ha sospeso l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Sicilia n. 33 del 22 agosto 2020 che ordina l'immediato sgombero degli *hotspot* e dei Centri di accoglienza dei migranti, con trasferimento in altre strutture fuori dal territorio della Regione Sicilia, nonché - al fine di tutelare e garantire la salute e la incolumità pubblica, in mancanza di strutture idonee di accoglienza - il divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della stessa Regione da parte di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e piccole dimensioni, comprese quelle delle O.N.G.

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).

Ha affermato, in particolare, che la pubblica amministrazione ha il dovere di esaminare l'istanza

di accesso agli atti e ai documenti pubblici, anche se è formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, applicandosi in tal caso la disciplina dell'accesso civico generalizzato,

nonché l'accesso “difensivo” ai documenti reddituali dei coniugi (Cons. St., A.P., 25 settembre 2020, n. 19),

nonostante la sussistenza di concomitanti poteri processuali del giudice civile, privi di coordinamento con la più generale disciplina dell'accesso. Secondo l'Adunanza Plenaria, le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti comunque acquisiti dall'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, e inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo, che può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile, nonché dalla previsione dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia.

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

soprattutto attraverso la “tracciabilità” del processo distributivo; ed è stata definita la portata “scorretta” delle pratiche commerciali al fine di assicurarne trasparenza e intelligibilità.

La prima pronuncia (Cons. St., sez. III, 13 maggio 2020, n. 3028) ha ritenuto “legittima, al fine di garantire la piena rintracciabilità “a valle” del processo distributivo dei prodotti alimentari di origine animale, la prescrizione formulata da parte dell'Autorità sanitaria nei confronti di un distributore all'ingrosso di prodotti alimentari, finalizzata ad integrare il set di informazioni minimo reso agli operatori del settore alimentare, laddove quest'ultimo si sia dimostrato insufficiente e inefficace per ricostruire la catena distributiva di un lotto oggetto di “allerta” per la presenza di sostanze tossiche. La seconda pronuncia (Cons. St., sez. VI, 14 aprile 2020, n. 2414) ha riconosciuto autonoma valenza di “fattispecie illecita” alla definizione del codice del consumo contenuta nell'articolo 20, comma 2, facente genericamente riferimento alle pratiche idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al prodotto, concludendo nel senso che non costituisce una mera clausola “ricognitiva” delle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive, utile ai fini dell'interpretazione sistematica, ma integra una vera e propria “fattispecie” di illecito, dotata di autonoma portata disciplinare, alla quale è possibile attingere in via residuale.

- 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.

In quest'ultima si legge che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto è “nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela”.

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”.

In tal senso dispone, infatti, l'articolo 12, comma 1, lett. e), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 secondo cui “In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere 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.

Ciò sulla base del principio che la “salvezza” degli ulteriori provvedimenti, emanati senza compiere alcuna altra valutazione e attività istruttoria, è suscettibile di incrinare la tutela delle posizioni giuridiche se non adeguatamente fronteggiata, con conseguente compromissione del rapporto di fiducia del cittadino verso l'amministrazione.

La Corte di Cassazione (SS.UU., 7 settembre 2020, n. 18592), in particolare, ha chiarito che un conto è invadere il campo riservato all'amministrazione, altro è “assicurare tutela piena ed effettiva”, escludendo così che il giudice amministrativo, nel disporre l'attribuzione diretta alla ricorrente del bene della vita, per ciò solo invada il campo suddetto.

La suddetta conclusione è, secondo la Corte di Cassazione, “il frutto di una interpretazione articolata ed "evolutiva" delle norme del codice del processo amministrativo, a partire dall'articolo 34, comma 1, lett. e), che consente al giudice della cognizione di disporre le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, ivi compresa la nomina di un commissario *ad acta*, esercitando così un potere, una volta spendibile solo nella successiva sede dell'ottemperanza”.

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.

Secondo la VI Sezione, in relazione, in particolare, agli atti regolatori delle Autorità indipendenti, il sindacato giurisdizionale, pieno ed effettivo, si estende anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico, e implica la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico (e, nell'ambito di tali confini, anche del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità), attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.). La Sezione (19 febbraio 2020, n. 1257) non ha mancato di precisare che "tale sindacato non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione".

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 frustra l'urgenza del provvedere (Cons. St., sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979).

La decisione, dopo aver ricordato che il procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia conosce una interlocuzione solo eventuale, prevista dall'articolo 93, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 sulla base di un peculiare temperamento procedimentale fra i valori dell'ordine pubblico e della libertà d'impresa, ha osservato: "La Sezione non può tuttavia esimersi dal rilevare che un quantomeno parziale recupero delle garanzie procedurali, nel rispetto dei diritti di difesa spettanti al soggetto destinatario del provvedimento, sarebbe auspicabile, *de iure condendo*, in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale".

- 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.

Preferibile sarebbe stato, quanto meno in parallelo alla introduzione di una disciplina temporanea, procedere a un'opera decisa di eliminazione del *gold plating*, cioè delle norme non imposte dall'Unione europea, in modo di conferire stabilità nel tempo e semplicità alla disciplina di questo rilevante settore dell'economia.

È noto infatti che le grandi riforme hanno bisogno di tempo per essere metabolizzate compiutamente; esattamente il tempo che la giurisprudenza prende per elaborare quel reticolo di principi e criteri di risoluzione del caso concreto, necessario a dare certezza, chiarezza e concretezza all'amministrazione, alle persone e agli operatori economici.

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.

Nella decisione n. 7 del 2020 ha chiarito che la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, comporta l'esclusione della medesima offerta anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non sia specificato nella documentazione della gara d'appalto, sempreché tale condizione e tale possibilità di esclusione siano chiaramente previste dalla normativa nazionale. L'Adunanza ha al contempo precisato che se le disposizioni della gara d'appalto non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice.

- 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.

Nella decisione n. 9 del 2020 l'Adunanza ha chiarito che il progettista "indicato", nell'accezione e nella terminologia dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, va qualificato come professionista esterno incaricato di redigere il progetto esecutivo. Poiché egli non rientra nella figura del concorrente, né tanto meno in quella di operatore economico, nel significato attribuito dalla normativa interna e da quella dell'Unione europea, non può utilizzare l'istituto dell'avvalimento, essendo quest'ultimo riservato all'operatore economico in senso tecnico, nonché escluso se "a cascata".

- Sulla corretta individuazione del *dies a quo* del termine per impugnare l'aggiudicazione della gara pubblica e sulla proponibilità dei motivi aggiunti.

Con la decisione n. 12 del 2020 l'Adunanza Plenaria, affrontando *funditus* il delicato tema, reso ancora più spinoso dall'eccezionale brevità del termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione, ha stabilito che esso decorre dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, tra cui devono comprendersi anche i verbali di gara, le operazioni tutte e le valutazioni operate dalle commissioni di gara delle offerte presentate, in coerenza con la previsione contenuta nell'articolo 29, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; sono altresì idonee a far decorrere il termine per l'impugnazione dell'atto di aggiudicazione, le forme di comunicazione e di pubblicità individuate nel bando di gara ed accettate dai partecipanti alla gara, purché gli atti siano comunicati o pubblicati unitamente ai relativi allegati.

- Sugli obblighi dichiarativi e sulle false dichiarazioni rese dall'operatore economico partecipante alla gara.

La decisione n. 16 del 2020 ha avuto a oggetto la falsità di informazioni rese dall'operatore economico partecipante a procedure di affidamento di contratti pubblici. L'Adunanza ha ritenuto che siffatto comportamento è riconducibile all'ipotesi prevista dalla lett. c) [ora c-bis)] dell'articolo 80, comma 5, del Codice dei contratti pubblici; sicché la stazione appaltante è tenuta a svolgere la valutazione di integrità e affidabilità del concorrente, ai sensi della medesima disposizione, senza alcun automatismo espulsivo; ciò vale anche per l'omissione di informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, nell'ambito della quale rilevano, oltre ai casi oggetto di obblighi dichiarativi predeterminati dalla legge o dalla normativa di gara, solo quelle evidentemente incidenti sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico; mentre la lett. f-bis) dell'articolo 80, comma 5, del Codice dei contratti pubblici ha carattere residuale e si applica in tutte le ipotesi di falso non rientranti in quelle innanzi citate.

- 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).

L'Adunanza ha enunciato il principio secondo il quale la nullità *ex* articolo 83, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, della clausola del disciplinare di gara che subordini l'avvalimento dell'attestazione SOA alla produzione, in sede di gara, dell'attestazione SOA anche della stessa impresa ausiliata configura un'ipotesi di nullità parziale limitata alla clausola, da considerare non apposta, che non si estende all'intero provvedimento, il quale conserva natura autoritativa. La stessa non ha mancato di chiarire che al cospetto della nullità della clausola escludente *contra legem* del bando di gara non sussiste l'onere per l'impresa di proporre alcun ricorso perché tale clausola – in quanto inefficace e improduttiva di effetti – si deve intendere come 'non apposta', a tutti gli effetti di legge, salvo l'onere di impugnare nei termini ordinari gli atti successivi che facciano applicazione (anche) della clausola nulla contenuta nell'atto precedente.

Da segnalare anche alcune interessanti pronunce della V Sezione sul subappalto.

La sentenza 17 dicembre 2020, n. 8101 conferma la disapplicazione delle norme limitative in contrasto con le indicazioni della Corte di Giustizia UE (sez. V, 26 settembre 2019, C-63/18; id. 27 novembre 2019, C-402/18);

sui margini di residua applicazione del rito appalti cd “super accelerato”

ormai abrogato, che aveva previsto la necessaria impugnazione delle ammissioni altrui (3 dicembre 2020, n. 7669); nonché sulla illegittimità delle disposizioni di gara che pongano a carico dell'aggiudicatario i costi di cui è gravata la stazione di committenza per la gestione della piattaforma telematica (3 novembre 2020, n. 6787).

- 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 specie 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.

Nell'ambito di una legislazione emergenziale che ha spinto sull'accelerazione degli investimenti autorizzando l'erogazione dei fondi pubblici *sub condicione*, quando gli accertamenti antimafia non siano effettuabili rapidamente per il tramite delle banche dati, l'Adunanza Plenaria ha chiarito i meccanismi di eventuale recupero delle somme. La sentenza ha ritenuto che l'investimento effettuato non sia equiparabile all'opera pubblica realizzata nell'ambito di un appalto (per la quale l'articolo 94, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, fa salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle "utilità conseguite"), sicché non è lecito discorrere di "utilità conseguite" per le quali possano esser fatte salve le erogazioni. In caso di finanziamento di investimenti cui sopraggiunga l'informativa antimafia le somme, dunque, dovranno essere interamente restituite.

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.

Con la sentenza 20 gennaio 2020, n. 452, la III Sezione si è in particolare interrogata sull'opportunità di un ritorno alla originaria formulazione del Codice Antimafia, nel senso che l'informazione antimafia possa essere richiesta anche da un soggetto privato ed anche per rapporti esclusivamente tra privati, ritenendo che tale possibilità contribuirebbe a lasciare il mercato economico agli operatori che svolgono l'attività affidandosi esclusivamente al proprio lavoro nel rispetto delle regole. Secondo la Sezione "non vi è dubbio che il devastante impatto della infiltrazione mafiosa si manifesta nei rapporti tra privati come in quelli tra privati e pubblica amministrazione. Sempre, infatti, chi contratta e collabora con la mafia, per convenienza o connivenza, non è soggetto, ma solo oggetto di contrattazione".

Con l'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 è stata prevista l'introduzione nel codice delle leggi antimafia, dell'articolo 83-*bis*, finalizzato proprio a creare le condizioni per l'applicazione dell'informativa antimafia anche nei rapporti tra privati, attraverso "protocolli di legalità" sottoscritti dal Ministero dell'interno.

- 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 solida 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 e quarta 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.

Secondo quanto chiarito dalla Sezione II nella sentenza 7 settembre 2020, n. 5379, "La verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (cd. *screening*) costituisce un procedimento di valutazione preliminare autonomo e non necessariamente propedeutico alla VIA vera e pro-

pria, con la quale condivide l'oggetto - l'"impatto ambientale" - ma su un piano di diverso approfondimento. In tale fase, l'Amministrazione ha la facoltà, e non l'obbligo, di richiedere chiarimenti e dettagli di carattere tecnico o di altra natura, come espressamente previsto dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, rientrando nella discrezionalità valutativa della stessa la scelta tra allungare i tempi dell'istruttoria, con il coinvolgimento della parte, ovvero addivenire al diniego allo stato degli atti (diniego avente a oggetto non la VIA, ma la mera possibilità di pretermetterla). Di conseguenza l'invio del preavviso di rigetto *ex* articolo 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, non è dovuto in tale fase, giusta l'assoluta specialità del procedimento *de quo*, che costituisce un eventuale passaggio intermedio verso la VIA completa, al cui interno verranno recuperate tutte le necessarie istanze partecipative e gli apporti contributivi che la parte vorrà addurre.

La Sezione IV, invece, si è occupata del rapporto tra progettazione preliminare e progettazione definitiva ai fini VIA in relazione ad opere complesse quali quelle di sviluppo aeroportuale, soffermandosi altresì sul concetto di "condizione ambientale" apposta al provvedimento VIA, non limitata ai requisiti e alle opere di mitigazione, ma estesa alle misure di monitoraggio ambientale.

Nella sentenza 13 febbraio 2020, n. 1164 la Sezione, dopo aver richiamato il concetto di "condizione ambientale" inteso come insieme di regole finalizzate a mitigare l'impatto di un progetto sull'interesse ambientale sulla base della misurazione del tipo di impatto qualitativo e quantitativo derivante dall'attività assentita, ha stabilito che in presenza di rilevanti modifiche intervenute tra lo stadio della progettazione preliminare e quello della progettazione definitiva, da cui derivino nuovi e/o ulteriori impatti significativi sull'ambiente prima non previsti, si deve effettuare una nuova procedura di VIA, in conformità alle direttive europee per le quali la valutazione ambientale deve sempre coincidere con l'atto che autorizza alla realizzazione dell'intervento. Ha al contempo precisato che il Piano di sviluppo di un aeroporto – in quanto strumento complesso che individua le principali caratteristiche di adeguamento e potenziamento di ciascuno scalo, tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli sul territorio in un ampio orizzonte temporale – non consente di redigere immediatamente la progettazione definitiva di tutti i singoli sottosistemi infrastrutturali. Nondimeno gli elaborati progettuali debbono consentire una lettura integrata dell'insieme dei sottosistemi collegati ed integrati tra loro in riferimento all'assetto dell'aeroporto, sia nello stato di fatto che in quello futuro riferito all'orizzonte temporale assunto nel progetto di piano 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.

Se n'è occupata la Sezione IV, affermando il principio che ai fini della legittimità dell'ordine di rimozione di rifiuti abbandonati emesso dal Comune, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (e, oggi, dell'articolo 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), nei confronti del proprietario del suolo è necessario il previo accertamento a suo carico dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa nello sversamento dei rifiuti medesimi. In particolare, secondo la pronuncia della Sezione IV, 3 dicembre 2020, n. 7657, ove dello sversamento siano responsabili soggetti diversi dal proprietario, l'omessa recinzione del suolo non costituisce *ex se* un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo, essendo la recinzione una facoltà (ossia un *agere licere*) del *dominus*. Ha chiarito la Sezione che *a fortiori* "la mancata implementazione di un sistema di video-sorveglianza, connotato da alti costi di acquisto e manutenzione, non rientra nell'onere di tutela della *res* esigibile dal proprietario".

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.

In particolare, l'Adunanza Plenaria: a) in materia edilizia ha chiarito che, in caso di annullamento del permesso di costruire, i vizi che consentono la "sanatoria" di cui all'articolo 38, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. fiscalizzazione dell'abuso) sono esclusivamente quelli che riguardano forma e procedura che, alla luce di una valutazione in concreto operata dall'amministrazione, risultino di impossibile rimozione (A.P., 7 settembre 2020, n. 17); b) sul versante del procedimento espropriativo ha definitivamente espunto dall'ordinamento la fattispecie atipica delle rinuncia abdicativa, richiamando le tassative modalità previste dalla legge ai fini della cessazione dell'illecito (A.P., 20 gennaio 2020, nn. 2 e 4).

-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.

Ha affermato la Sezione (1 giugno 2020, n. 3448) che la certezza della situazione abitativa costituisce un presupposto indispensabile per ottenere il permesso di soggiorno, sia per il lavoro subordinato che per il lavoro autonomo, non potendo essere rilasciato o rinnovato in situazioni di forte precarietà alloggiativa, connesse a sostanziale irreperibilità dello straniero. La Sezione ha ancora chiarito che, ai sensi degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e ai fini del rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno all'extracomunitario, costituisce condizione soggettiva non eludibile il possesso di un reddito minimo, in quanto attiene alla sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale, essendo finalizzato ad evitare l'inserimento di soggetti che non siano in grado di offrire un'adeguata contropartita in termini di lavoro e di partecipazione fiscale alla spesa pubblica e, d'altra parte, la dimostrazione di un reddito di lavoro o di altra fonte lecita di sostentamento è garanzia che il cittadino extracomunitario non si dedichi ad attività illecite o criminose.

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).

Segnalo, peraltro, da ultimo, l'ordinanza con la quale la Sezione III, nel rimettere alla Corte di Giustizia la questione, ha ritenuto, in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che anche i “comportamenti gravemente violenti” posti in essere all'esterno della struttura di accoglienza (e non solo quelli interni) debbano essere considerati ai fini dell'eventuale revoca della misura (Cons. St., sez. III, ord., 30 dicembre 2020, n. 8540).

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.

Nel corso del 2019, il Consiglio di Stato aveva organizzato e partecipato a oltre 25 eventi internazionali di diversa natura.

Nel corso del 2020 - se non fosse intervenuta la crisi sanitaria - se ne prevedevano altrettanti, primo tra tutti l'assunzione della Presidenza dell'ACA-Europe, per il biennio 2020/2022.

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.

Come evidenziato anche dalla Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia (CEPEJ) nel rapporto predisposto sul *Funzionamento delle Corti durante la pandemia da Covid 19*, “in tempo di emergenza, il potere tende a spostarsi verso l'esecutivo, minando il principio di separazione e l'indipendenza della magistratura. Questo pericolo è ancor più pronunciato in un'emergenza come la pandemia Covid 19, connotata da misure di confinamento a cui è conseguita, soprattutto nella prima fase, una ridotta funzionalità dei parlamenti e dei tribunali”⁸.

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).

Si segnalano alcune pronunce, dalle quali si evincono sia la somiglianza del contenzioso insorto in vari Paesi, sia l'omogeneità dei parametri utilizzati dai giudici nel decidere.

Il Consiglio di Stato francese, nell'esaminare le misure di confinamento adottate dal Governo, pur affermando che la decisione del “*confinement total*” non è affetta da alcuna manifesta violazione di legge lesiva del diritto alla vita e alla salute, ha tuttavia ritenuto che le disposizioni concernenti le eccezioni al confinamento fossero ambigue e inadeguate a dare un messaggio univoco alla popolazione quanto alle finalità perseguite, ed ha, pertanto, invitato il Governo a chiarirne la portata ovvero a riesaminarle (*Conseil d'Etat, juges des référés*, ordinanza 22 marzo 2020, n. 439674). Sempre il Consiglio di Stato francese ha ordinato di cessare immediatamente la sorveglianza operata mediante i droni sulla città di Parigi, ritenendo la predetta operazione una violazione grave e manifestamente illegittima del diritto al rispetto della vita privata attesa l'assenza di meccanismi che impedissero il rischio di un utilizzo contrario alle norme sulla protezione dei dati e in mancanza di un intervento normativo preventivo (*Conseil d'Etat*, ordinanza 18 maggio 2020, n. 440442).

⁸ Così in OSCE, *The functioning of courts in the Covid -19 Pandemic, Primer*, ottobre 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf>

Ancora il *Conseil d'Etat*, durante la seconda ondata della pandemia, ha rigettato il ricorso proposto da cittadini e associazioni contro il decreto n. 1262 del 16 ottobre 2020 che ha imposto il coprifuoco dalle 23.00 alle 6.00 e una serie di limitazioni alla libertà di circolazione, alla libertà personale e alla eguaglianza delle persone davanti alla legge. Secondo i ricorrenti il decreto sarebbe viziato da un manifesto errore di valutazione in quanto non sarebbe in alcun modo dimostrato che il divieto di circolazione e di relazioni sociali durante la notte sia idoneo a scongiurare il rischio di diffusione del contagio, nonché avrebbe adottato misure non proporzionate, esistendone di meno afflittive per la libertà personale, quali ad esempio i controlli alle frontiere, la chiusura degli uffici al pubblico, la generalizzazione del “*télétravail*”, il ricorso ai sussidi di disoccupazione, la distribuzione di mascherine. Ad avviso del Consiglio, invece, la proporzionalità di una misura emergenziale si apprezza solo tenendo conto delle conseguenze sui destinatari e dell’appropriatezza per raggiungere lo scopo perseguito. In tale ambito, pertanto, le libertà fondamentali, quali quelle di circolazione, di intrattenere relazioni sociali, invocate dai ricorrenti devono necessariamente conciliarsi con altri diritti fondamentali, tra i quali per primo il diritto al rispetto della vita umana (*Conseil d'Etat*, 28 ottobre 2020, n. 445487).

Il *Tribunal Supremo de lo Contencioso de Madrid*, giudicando il ricorso proposto dalla Confederazione dei sindacati del settore medico contro l’inerzia del Ministero della salute nella fornitura del materiale per la protezione (tute impermeabili, mascherine, occhiali protettivi, guanti etc.) per il personale del settore sanitario pubblico e privato, ha osservato che la confederazione prima di adire il giudice si sarebbe dovuta rivolgere all’amministrazione e che, comunque, dalla normativa emergenziale non è ricavabile un obbligo di prestazione concreta in favore di uno specifico gruppo di persone. Il Tribunale ha, inoltre, evidenziato che le eventuali inadempienze avrebbero dovuto essere addebitate all’intero sistema nazionale della salute e non al solo Ministero, in considerazione del fatto che sino al 14 marzo 2020 l’obbligo di approvvigionamento del materiale sanitario spettava alle comunità locali autonome (*Resolución* n. 1271 dell’8 ottobre 2020).

The England and Wales Court of Appeal, decidendo sul ricorso proposto avverso i regolamenti emanati in risposta alla pandemia Covid-19 del 26 marzo 2020 con i quali è stato introdotto il *lockdown* in Inghilterra, ha negato l’autorizzazione richiesta dai ricorrenti di sottoporre le predette misure, sebbene più volte modificate e infine abrogate, allo scrutinio della *High Court* affinché ne fosse accertata l’illegittimità nel pubblico interesse.

La Corte di Appello, in particolare, ha negato la predetta autorizzazione sia con riguardo al motivo con il quale è stata dedotta l’illegittimità degli atti impugnati perché avrebbero applicato principi di diritto pubblico ordinario, sia quello con il quale i ricorrenti hanno lamentato la violazione di una serie di diritti della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, garantiti dal diritto interno ai sensi della legge sui diritti umani del 1998 (“HRA”), sul presupposto che le censure non sono state adeguatamente motivate e non rivestono un interesse attuale stante l’intervenuta abrogazione dei regolamenti.

La Corte ha, invece, affermato la propria competenza relativamente al primo motivo, con il quale i ricorrenti hanno dedotto che il governo non avrebbe alcun potere ai sensi della legislazione utilizzata per emanare i regolamenti, vale a dire la legge sulla sanità pubblica -*Control of Disease* - del 1984, modificata dalla legge sull’assistenza sociale e sanitaria del 2008, ed ha ritenuto le misure impuginate legittime in quanto il Segretario di Stato ha il potere di adottarle sulla base dell’interpretazione della legge del 1984 (*England and Wales Court of Appeal (Civil*

Division) Decision 2020 EWCA Civ 1605, 1 dicembre 2020).

Il **Conseil Constitutionnel** è stato adito, ai sensi dell'articolo 61, comma 2, della Costituzione, da senatori e deputati che hanno censurato sotto più profili la proroga dello stato di emergenza sanitaria e l'adozione di una serie di misure di gestione della crisi sanitaria sino al 16 febbraio 2021, lamentando la non proporzionalità della proroga rispetto ai diritti e alle libertà costituzionalmente garantiti, in particolare alla libertà di movimento, al diritto al rispetto della vita privata, alla libertà di impresa e a quelle di comunicazione ed espressione, nonché l'illegittimità del bilanciamento operato tra il diritto costituzionale alla tutela della salute e gli altri diritti e libertà, anche tenuto conto dell'assenza di qualsiasi intervento da parte del Parlamento.

Il Consiglio costituzionale ha affermato che la Costituzione non esclude la possibilità che il legislatore stabilisca un regime di stato di emergenza sanitaria, tale da consentire ai pubblici poteri di adottare le necessarie misure di organizzazione e protezione per fronteggiare la grave crisi sanitaria in atto, anche sulla base delle considerazioni poste dal Comitato Scientifico istituito dall'articolo L. 3131-19 del **Code de la santé publique**.

In particolare, il Consiglio ha evidenziato che il legislatore ha ritenuto, sulla base dei dati scientifici disponibili concernenti la situazione sanitaria che, che l'epidemia da Covid-19 si trasmette ad una velocità tale da rischiare di determinare uno stato di "*catastrophe sanitaire*" in grado di mettere in pericolo la salute dell'intera popolazione, tenuto conto della capacità attuale di farvi fonte del sistema sanitario.

Né spetta al Consiglio costituzionale, "che non dispone di un potere generale di apprezzamento e di decisione della stessa natura di quello del Parlamento, di rimettere in discussione la valutazione del legislatore circa l'esistenza di una catastrofe sanitaria e sulla sua persistenza prevista per i prossimi quattro mesi".

Il giudice costituzionale ha, infine, ritenuto legittime e conformi a Costituzione anche le disposizioni in materia di trattamento dei dati sanitari, prorogate sino al 21 aprile 2021, atteso che gli stessi sono accessibili solo al personale sanitario, previamente individuato, e che sono finalizzate a misure di contenimento e di tracciamento del contagio (**Conseil Constitutionnel**, *Décision n. 2020-808 DC 13 novembre 2020*).

Tutte queste pronunce comprovano la necessità per i giudici di "maneggiare con familiarità", come evidenziato dal rapporto CEPEJ del 2 novembre 2020, i principi sovranazionali di proporzionalità, di precauzione e di ragionevolezza, necessari, unitamente al sistema di riparto delle competenze tra Stato ed enti territoriali locali, per affrontare i nuovi casi scaturiti da una produzione giuridica fondata sulla situazione emergenziale, con specifico riferimento allo scostamento dai parametri ordinari di legalità costituzionale, all'esercizio dei poteri pubblici dell'emergenza e al grado di efficacia e al livello di efficienza delle misure messe in campo per soddisfare le più disparate esigenze di intervento settoriale (in ambito medico, epidemiologico, economico-produttivo, finanziario).

Le decisioni dei Consigli di Stato e di tutte le altre Corti europee sono confluite in *Jurifast*, la piattaforma dell'Aca-Europe in cui è stata creata un'apposita sezione dedicata alle fattispecie connesse al Covid per consentire a tutti i giudici di conoscere in tempo reale come si sono comportati i colleghi europei in situazioni analoghe, potendo utilizzare le suddette pronunce come elemento di riflessione e di comparazione.

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.

Anche sul versante delle modalità di lavoro, per poter proseguire l'attività giurisdizionale nel rispetto delle norme sanitarie, abbiamo registrato un intensificarsi dei contatti bilaterali con alcune Corti europee (Germania, Francia e Spagna) per confrontarci sulle misure assunte, in un'ottica di condivisione delle cosiddette *best practices*, soprattutto con riferimento alla problematica già segnalata della ricerca di un ragionevole equilibrio tra tutela del diritto al contraddittorio e alla pubblicità dell'udienza e tutela dei valori primari della vita e della salute umana.

Si tratta di un equilibrio non semplice da conseguire perché se è indubitabile che i principi di pienezza del contraddittorio e di pubblicità delle udienze - principi fondamentali del processo anche in sede europea, come sanciti dagli articoli 6 della Convenzione dei diritti dell'Uomo e 47 del TFUE - possono subire delle attenuazioni (se la scelta politica è di far funzionare, e non di sospendere, il processo nella situazione emergenziale), tali adattamenti del processo ordinario devono essere compatibili con il rispetto delle garanzie fondamentali.

Al riguardo è sorto un intenso e costruttivo dialogo tra i rappresentanti delle diverse Corti in seno all'ACA che ha condotto ad elaborare un apposito questionario "*The Supreme Administrative Courts in times of COVID-19 crisis – a lesson learned*" con il dichiarato scopo di conoscere come si sono regolati i diversi ordinamenti per consentire la prosecuzione dell'attività giurisdizionale anche nella fase emergenziale e, in particolare, quali sono state le misure adottate dalle differenti Corti per rendere compatibili con i principi fondamentali del processo le deroghe introdotte per l'udienza pubblica dal diritto emergenziale.

E dal confronto in sede ACA è emersa una tendenza omogenea degli ordinamenti e delle Corti nell'affrontare, anche sul piano delle tutele, le situazioni derogatorie imposte dalla pandemia.

L'attuale crisi sanitaria - ove ce ne fosse bisogno - ha dimostrato come, sempre di più, le minacce tendano a essere transnazionali e come, quindi, esse possano essere efficacemente affrontate, e si spera superate, soltanto attraverso una collaborazione multilaterale senza riserve a tutti i livelli.

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.

Si tratta di obiettivi ai quali l'Unione europea annette particolare importanza come testimoniato dalla pubblicazione quest'anno del primo Rapporto annuale "EU Rule of Law Report": uno strumento che - nelle intenzioni della Commissione - dovrebbe monitorare preventivamente le criticità in tema di *rule of law* dei singoli Paesi, ma anche mettere a sistema le loro pratiche virtuose.

Ora più che mai gli Stati membri devono imparare a migliorare l'efficacia dei loro sistemi di giustizia in linea con gli *standard* europei, perché solo sistemi di giustizia moderni, efficienti e indipendenti garantiscono il rispetto delle regole democratiche a fronte di un rafforzamento dei poteri pubblici dettato dalla necessità di far fronte a situazioni emergenziali di durata prolungata e incerta quanto a tempi di risoluzione.

Ed è significativo che l'Unione europea, consapevole dei rischi connessi al diritto emergenziale e alle limitazioni e/o compressioni dei diritti fondamentali ad esso strettamente correlate, abbia ritenuto di individuare tra i parametri da rispettare per ottenere gli aiuti finanziari stanziati per far fronte alla epocale crisi economica determinata dalla pandemia, proprio un sistema giudiziario efficiente e indipendente, quale fondamentale tutore e baluardo della democrazia.

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 progetto di gemellaggio (che è ormai a due terzi del suo cammino) non si esaurisce in un semplice scambio di esperienze e di visite di studio, ma implica un coinvolgimento diretto e molto strutturato da entrambe le parti: basti pensare che il progetto in questione ha comportato il coinvolgimento di un numeroso e qualificato gruppo di esperti del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi (oltre quindici persone) che presta cooperazione ai Colleghi tunisini con missioni periodiche a Tunisi che si svolgono in uno spirito di fattiva e amichevole sinergia.

Negli ultimi mesi, l'emergenza sanitaria ha impedito lo svolgimento di missioni all'estero; ma non ci siamo voluti fermare, convinti nella bontà di questa cooperazione internazionale. Pertanto, l'emergenza Covid non ha comportato l'interruzione delle attività del progetto.

Al contrario, a seguito di un'intesa fra le due équipes e la Commissione europea (in qualità di Autorità che sostiene finanziariamente il progetto) si è deciso di proseguire le attività del *Twinning* a distanza, attraverso videoconferenze.

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.

Si tratta di una visita rimandata agli inizi di quest'anno e che credo sia un bell'esempio delle ampie ricadute positive, anche politiche, che possa avere tra due Paesi un'efficace e apprezzata cooperazione giudiziaria.

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.

Risolutivo è stato l'impegno profuso dal Segretariato per consentire al personale amministrativo di continuare a lavorare in sicurezza e, più in generale, per garantire il rispetto della sicurezza sanitaria per magistrati, dipendenti e tutti gli utenti della giustizia amministrativa. Un ringraziamento particolare va, poi, al nostro "Medico competente", il Tenente Colonnello Erika Parnasi che, con una dedizione non comune, ci ha sempre assistito, riuscendo con la sua alta professionalità e la sua dedizione a farci superare i momenti più delicati, con una presenza discreta e risolutiva per il personale che ha avuto bisogno del suo aiuto, sanitario e psicologico.

Al personale amministrativo il Segretariato generale ha immediatamente assicurato tutte le necessarie cautele, incrementando lo *smart working*, che, nel periodo di massima diffusione del contagio, è arrivato a coinvolgere quasi il cento per cento del personale, mentre una unità di crisi, istituita presso lo stesso Segretariato, consentiva la continuità della macchina amministrativa, con una cabina di regia che, coordinandosi con i dirigenti di tutti gli Uffici della giustizia amministrativa, giudiziari e non, ha permesso la prosecuzione in sicurezza della attività amministrativa. Ai dipendenti che ne erano sprovvisti sono stati assegnati *personal computer*, completi di *router*.

Con direttive del Segretario generale, adottate all'indomani di ogni nuova disposizione normativa o governativa, è stato assicurato a tutto il personale di continuare a lavorare in sicurezza, garantendo nel periodo di maggiore criticità di prestare l'attività da casa anche a chi, in presenza, era addetto a prestazioni non effettuabili da remoto, coinvolgendolo in programmi straordinari di attività e, quindi, evitando, per la quasi totalità di casi, il ricorso all'istituto dell'esonero.

Con Protocolli di sicurezza adottati con le Organizzazioni sindacali, sono state garantite forme di protezione sul posto di lavoro. Frequenti sanificazioni e pulizie svolte in modo capillare, locali adattati per rispettare il distanziamento sociale, distribuzione di Dispositivi di protezione individuali ed altre misure che di volta in volta si rendevano necessarie, hanno consentito il rispetto della sicurezza sanitaria dei nostri dipendenti, che mai peraltro hanno fatto venire meno il loro apporto, anche nei primi momenti di maggiore criticità.

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.

Alla diminuzione dell'arretrato, così come allo sforzo di non formarne di nuovo, hanno certamente contribuito le udienze straordinarie nonché l'Ufficio del processo nel quale, nonostante le difficoltà dovute al rallentamento della presenza fisica dei tirocinanti nel periodo di *lockdown*, ha continuato ad operare, anche in *smart working*, il personale delle Sezioni.

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 I, 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 sotto-dimensionato rispetto alle altre magistrature. E questa carenza di organico va segnalata al Governo e al Parlamento.

Sono state portate a termine procedure per il reclutamento di personale amministrativo; si è svolto il concorso per il reclutamento di 88 funzionari amministrativi, assunti a gennaio, e sono stati nominati il Direttore generale delle Risorse Informatiche e la Statistica presso il Servizio per

l'Informatica nonché, a seguito di procedure di mobilità, dirigenti per Uffici giudiziari rimasti vacanti. A marzo 2020 hanno preso servizio 14 nuovi funzionari informatici e con il ricorso all'istituto del comando sono state fronteggiate le carenze di organico nella qualifica di assistenti.

Si sono svolte, altresì, le prove scritte del concorso a due posti di Consigliere di Stato e quelle a quaranta posti di Referendari Tar, le cui correzioni sono già iniziate. Sono stati poi banditi un altro concorso a tre posti di Consigliere di Stato ed uno a quaranta posti di Referendario dei tribunali amministrativi regionali.

Quest'ultimo concorso consentirà di attivare in primo luogo due ulteriori Sezioni previste con decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, per il Tar del Lazio, sede di Roma nonché quattro nuove Sezioni interne presso i tribunali amministrativi regionali di Milano, di Palermo, del Piemonte e della Toscana.

Nel corso del corrente anno l'Amministrazione ha altresì dato attuazione all'articolo 1, commi da 616 a 619, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di stabilità 2020), che prevede la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva ai fini della razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni dello Stato ed alla riduzione delle spese per fitto degli immobili sedi degli Uffici centrali della Giustizia amministrativa e dei Tribunali.

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.

Sul sito sono pubblicati, in tempo reale, tutte le sentenze amministrative e i pareri resi dal Consiglio di Stato e sono segnalate ogni giorno le decisioni più importanti, estrapolando i principi di diritto di maggiore rilievo.

Il sito internet - che è ormai divenuto un punto di riferimento per il Foro, le Università e gli studenti di diritto - oltre al continuo aggiornamento dei “*focus*” dedicati al Codice del processo amministrativo ed al Codice dei contratti pubblici, si è arricchito di uno spazio riservato all'emergenza Covid-19, nel quale sono raccolte le disposizioni normative e governative, le direttive del Presidente del Consiglio di Stato e del Segretario generale della Giustizia amministrativa nonché i Protocolli da questi adottati, rispettivamente, con il Foro e con le Organizzazioni sindacali. In questo spazio sono poi segnalate tutte le decisioni, anche monocratiche, dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato più importanti, intervenute sulle impugnazioni delle disposizioni governative, regionali e comunali anti Covid-19.

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).

In particolare, la Giustizia amministrativa ha adeguato i propri sistemi informativi nei tempi richiesti dai diversi decreti legge che si sono susseguiti nei primi mesi dell'emergenza. Dapprima l'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) ha introdotto, per il primo periodo dell'emergenza, la decisione delle controversie "senza discussione orale, sulla base degli atti depositati" e, al comma 6, ha disposto che la deliberazione in camera di consiglio potesse avvenire "se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto". In sostanza, la disposizione ha consentito di minimizzare gli spostamenti di giudici, avvocati e personale di segreteria verso la sede dell'ufficio giudiziario. Successivamente, nella seconda fase del periodo emergenziale, nell'ottica del recupero del principio dell'oralità e a tutela del principio del contraddittorio tra le parti, il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, ha previsto, sin dal 30 maggio 2020, la possibilità di tenere udienze in collegamento da remoto, con modalità di videoconferenza che hanno permesso ai magistrati e ai difensori di collegarsi da remoto in simultanea, senza recarsi fisicamente in tribunale.

È stato messo in campo a tal proposito un Servizio dedicato alle Udienze Telematiche (operativo fino al 31 luglio 2020 e composto da funzionari informatici del Servizio) di supporto nell'uso di Microsoft Teams, applicazione scelta per lo scopo.

Inoltre, per assicurare la prosecuzione delle attività del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa in modalità remota, il Servizio per l'informatica ha realizzato uno specifico applicativo *software* per l'esercizio del voto segreto per i punti all'ordine del giorno che lo richiedevano e che non potevano essere posticipati.

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*.

Il che, nel periodo emergenziale, ha comportato una forte riduzione degli assembramenti presso le aule di udienza, rendendo anche più efficiente e snello il processo di chiamata a udienza.

Dell'emergenza e delle riflessioni che l'accompagnano, possiamo trarre da questa esperienza uno slancio per ripensare l'organizzazione del sistema giudiziario nel suo complesso: la possibilità di organizzare meglio le udienze, chiedendo alle parti di anticipare congiuntamente fuori udienza la volontà di mandare in decisione le cause sugli scritti, in modo da poter meglio pianificare la discussione delle cause rimanenti, nei casi che necessitano della vera e propria discussione orale; per alcune attività dovremmo prendere in considerazione l'opportunità che si possa continuare a utilizzare il collegamento da remoto (si pensi, per esempio, al giuramento di un Ctu o alla riconvocazione di una camera di consiglio); si potrebbe procedere a una nuova classificazione delle materie in modo da terminarne i flussi e riorganizzare le competenze delle Sezioni.

Vale la pena, inoltre, soffermarsi sulle ulteriori attività, oltre quelle appena indicate, che il Servizio per l'informatica ha svolto senza fare ricorso a *partners* tecnologici, in un'ottica di radicale riorganizzazione dei rapporti di *partnership* gestionale.

Tale impegno è sfociato nella internalizzazione di attività che comprendono, ad esempio, lo sviluppo di software per la gestione delle procedure concorsuali svolte nel 2020 dalla Giustizia amministrativa per il reclutamento di personale magistratuale e amministrativo, oltre alla gestione delle procedure selettive finalizzate alle progressioni economiche del personale in servizio.

A ciò si aggiunge lo sviluppo di una piattaforma per la gestione informatizzata del Registro per il trattamento dei dati personali, al pari dell'introduzione di software per la raccolta dei dati finalizzato alla creazione del fascicolo unico del personale di magistratura e amministrativo.

4. L'UFFICIO STUDI

L'Ufficio Studi, formazione e massimario è un organismo collocato in una posizione di autonomia funzionale nell'ambito dell'organizzazione della giustizia amministrativa, è diretto dal Presidente aggiunto del Consiglio di Stato ed è composto da magistrati individuati attraverso una rigorosa procedura selettiva per titoli. Gli indirizzi delle attività dell'Ufficio sono dettati dal Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo, di cui fanno parte anche due professori universitari in materie giuridiche, economiche, della scienza dell'organizzazione e della formazione, i quali forniscono un contributo "esterno" particolarmente prezioso, che evita perniciose autoreferenzialità.

La sinergia fra l'Ufficio Studi e il Comitato di indirizzo scientifico ha assicurato sin dall'inizio dell'entrata in servizio del Comitato di valorizzare i risultati conseguiti sia in termini di *modus operandi* sia in termini di contenuti, e di programmare le attività di carattere scientifico e formativo nel quadro di un dialogo rispettoso delle rispettive prerogative e ispirato dagli stessi principi: attenzione per l'evolversi della cultura istituzionale della giustizia amministrativa, multi-disciplinarietà, riconoscimento del ruolo prioritario di tematiche quali l'etica, la professionalità, l'equilibrio fra la diversità delle esperienze territoriali. In tal senso vanno ricordate l'esperienza di ricerca orientata alla elaborazione di linee guida in materia di programmazione dell'attività formativa e l'esperienza di progettazione dell'evento sull'etica pubblica (che purtroppo poi non si è tenuto), entrambe esemplificative di una sinergia di metodo e di merito. A tale sinergia va riconosciuto anche il merito di avere avviato un percorso di ricerca inter-istituzionale sulla giurisdizione amministrativa nel quadro di un accordo di partenariato a fini di ricerca, recentemente sottoscritto con l'Osservatorio Nazionale permanente sull'Esercizio della Giurisdizione del CNF.

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.

Questo l'elenco degli eventi svolti: 1) "Corso di formazione per i magistrati di prima nomina" (in collaborazione con Segretariato generale, Servizio per l'Informatica e Accademia della Crusca), tenutosi il 6 e 7 febbraio 2020; 2) corso di formazione in videoconferenza sul tema "Il diritto e la giustizia amministrativa al tempo dell'emergenza da Covid-19", svoltosi il 18 maggio 2020; 3) "Il diritto amministrativo tra giudizio comune e giudizio costituzionale" (in collaborazione con la Corte costituzionale), svoltosi i giorni 1 e 2 ottobre 2020; 4) "La disciplina riformata dei delitti contro la pubblica amministrazione" (in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura e con ANAC), tenutosi il 15 e 16 ottobre; 5) "Le nuove regole in materia di appalti e di semplificazione amministrativa" (in collaborazione con la SSM), tenutosi da remoto il giorno 12 novembre 2020; 6) "La mediazione amministrativa" (in collaborazione con l'Associazione Lettera 150), svoltosi da remoto in data 1 dicembre 2020.

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.

Le lezioni si sono svolte anche in videoconferenza e sono state tenute da componenti dell'Ufficio medesimo. Nel periodo maggio/luglio si sono svolte n. 9 lezioni, con punte di partecipanti vicine a 100 ascoltatori.

Il settore News offre dal 2016 un tempestivo e approfondito aggior-

namento 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*).

Anche nel 2020 una rappresentanza dell'Ufficio Studi ha preso parte stabilmente agli incontri tenuti dal *subworking group di administrative law*, nel corso dei quali si effettua la programmazione e si predispongono l'organizzazione scientifica dei seminari di diritto amministrativo che si terranno durante l'anno. In particolare si è tenuto il seminario di *Competition law*, i giorni 9 e 10 novembre 2020, sulle condotte anticoncorrenziali nell'economia digitale, con un particolare *focus* sulla tematica attualissima dei "big data"; il seminario "*Administrative Law and Procedure*", che si è svolto da remoto, con una prima edizione il 29 e 30 giugno 2020, con un *focus* specifico sui cambiamenti nell'attività giudiziaria a seguito del Covid (uso delle udienze telematiche, trattazione sugli scritti ecc.), e una seconda edizione il 9-10 dicembre, con una nuova sessione sull'uso della intelligenza artificiale e sull'uso delle IT nell'attività giurisdizionale e dell'amministrazione. Infine, l'Ufficio Studi ha organizzato con EJTN un *webinar on line* sul tema degli Aiuti di Stato, centrato sui risultati dello Studio da ultimo condotto dalla Commissione europea e sui più recenti sviluppi giurisprudenziali delle corti europee. La partecipazione, di giudici nazionali sia ordinari che amministrativi, è stata massiccia.

Nel 2020 è proseguita l'attività di contatto, di studi e approfondi-

menti 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.

Infine, è proseguita l'attività di ricerca svolta dall'Ufficio Studi consistita nella redazione di pareri su specifici quesiti ad esso rivolti, di relazioni su particolari ambiti tematici e nell'opera di aggiornamento o revisione delle rassegne monotematiche giurisprudenziali.

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",

poi disciplinate con d.P.C.S. n. 134 del 2020, che consentono un più rapido adeguamento alle necessarie modifiche del sistema che si rendano necessarie,

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

per introdurre assetti organizzativi a livello centrale e periferico coerenti con l'intervenuto ampliamento delle piante organiche e la conseguente creazione di nuove Sezioni sia presso il Consiglio di Stato sia presso alcune sedi dei Tribunali amministrativi regionali.

Nell'aprile 2020 il Consiglio di Presidenza ha provveduto alla rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura, distribuendo sui TTAARR l'incremento di diciotto unità di magistrati dei tribunali amministrativi regionali, come previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modifiche, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8 (che ha anche previsto l'incremento di 12 unità di Consiglieri di Stato).

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.

A tali fini, ha proceduto ad una ulteriore revisione dei criteri generali sul collocamento fuori ruolo (eliminando, in particolare, dall'obbligatorietà l'incarico di Vice Capo di Gabinetto) e alla specificazione, per gli incarichi di docenza in corsi di preparazione a concorsi pubblici, delle ipotesi comprese nel divieto di pubblicità (come la partecipazione ad eventi non riservati agli iscritti al corso di preparazione, che abbiano finalità di pubblicizzare l'organizzazione e i contenuti del corso).

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.

In tale ambito, nel corso del 2020, l'Organo di autogoverno ha provveduto, in modo più speci-

fico, alla regolazione dell'accesso agli atti del procedimento disciplinare con modalità che possano garantire nel contempo l'effettività dell'azione disciplinare, la tutela dei diritti defensionali dell'incolpato e alla riservatezza dei diversi soggetti coinvolti.

A tal fine, è stata inserita uno specifico articolato (articolo 42-*bis*) nell'ambito del Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza, pubblicato in G.U. 13 febbraio 2004, n. 36, recante proprio la disciplina dell'accesso agli atti del procedimento disciplinare, prevedendo, in un'ottica di contemperamento dei vari interessi in gioco (la celerità dell'azione disciplinare e il diritto di difesa dell'incolpato), che la *disclosure*, per l'incolpato avvenga, di norma, in due fasi, ovvero subito dopo la contestazione degli addebiti e, poi, al termine dell'istruttoria formale, prima cioè dell'audizione finale in *plenum*.

Ulteriori modifiche sono state apportate al suddetto regolamento interno mediante l'inserimento di una norma (articolo 39 *bis*) che chiarisce il momento dal quale decorre il termine annuale di decadenza dell'azione disciplinare, che viene invero ancorato al momento in cui i titolari dell'azione disciplinare abbiano ricevuto, tramite apposito rapporto, informazioni complete su fatti di possibile rilevanza disciplinare che il Consiglio abbia appreso nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Il Consiglio di Presidenza ha, inoltre, inteso indicare in modo esemplificativo il perimetro delle competenze istruttorie della Commissione *ex* articolo 33 della legge n. 186 del 1982, rimarcare il profilo di autonomia del giudizio disciplinare rispetto a quello penale e specificare i criteri per la nomina e funzioni del relatore in seno alla suddetta Commissione *ex* articolo 33 che ha il compito di riferire in *plenum* le risultanze dell'istruttoria formale e formulare, al termine della discussione, la relativa proposta.

Particolare rilievo assume la regola introdotta dall'organo di autogoverno con riferimento al voto con cui l'interessato viene prosciolto dall'incolpazione. In linea generale, il sistema proposto prevede l'articolazione di una serie di votazioni successive in modo da ottenere un esito chiaro e motivato sia in caso di proscioglimento, sia nell'ipotesi di applicazione di una sanzione.

La disciplina del procedimento disciplinare come novellato, si applicherà ai procedimenti instaurati successivamente alla pubblicazione della delibera con cui il Consiglio di Presidenza ha approvato la riforma.

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.

Nel corso dell'attuale consiliatura, oltre allo svolgimento puntuale del monitoraggio dei tempi di deposito, sono stati svolti approfondimenti finalizzati ad adottare misure idonee ad assicurare il

puntuale deposito dei provvedimenti e ad introdurre forme di tempestiva segnalazione, anche attraverso l'ausilio del sistema informatico in modo da avvertire il magistrato del tempo trascorso dal passaggio in decisione dell'affare, ai fini della redazione del relativo provvedimento.

CONCLUSIONI

È tempo di concludere.

Amartya Sen ci ricorda che “*Justice is ultimately connected with the way people’s lives go*”⁹ (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 Erodoto¹⁰ - riguarda in primo luogo le magistrature.

⁹ A. Sen, *The idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p. X.

¹⁰ Erodoto, *Storie*, III, 80-82, riferito nel testo al mondo persiano con un chiaro riferimento alla democrazia ateniese.

Ma anche una solidarietà intesa come “*self-interest*”, come ricordato di recente dal Segretario Generale dell’Onu¹¹ e già nel 2018 dalla Presidente Lagarde¹² perché essere solidali nella comunità, e nelle comunità del mondo odierno interconnesso, è interesse di tutti e di ciascuno.

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.

“L’epidemia è una faccenda di ciascuno e ciascuno deve compiere il proprio dovere”¹³.

“Lo stato di emergenza determinato dalla pandemia ha rilanciato la comunità. Vi è una nuova centralità del pubblico che si fa avanti e che è destinata probabilmente a caratterizzare il tempo a venire. Ritorna l’endiadi “egualianza e libertà”, da declinare nei termini della fraternità, come ammonisce la recente lettera enciclica di Francesco *Fratelli tutti*. Un’eguaglianza fraterna e una libertà fraterna possono diventare i nuovi orizzonti del pensiero sociale. Vi sono le premesse per un nuovo patto fra autorità e libertà che privilegi il potere amministrativo rispetto alla declinazione privatistica dei rapporti giuridici”¹⁴.

¹¹ *In an interconnected world, it is high time to recognize a simple truth: solidarity is self-interest. If we fail to grasp that fact, everyone loses*”, così A. Guterres in occasione della presentazione del rapporto annuale delle Nazioni Unite il 22 settembre 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/09/1072972>

¹² C. Lagarde, *Age of Ingenuity: Reimagining 21st Century International Cooperation*, Eighth Henry A. Kissinger Lecture — Library of Congress, Washington, DC, 4 dicembre 2018 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/12/04/sp120418-md-kissinger-speech>

¹³ A. Camus, traduzione de *La peste* “...*que l’épidémie était l’affaire de chacun et que chacun devait faire son devoir*”, Gallimard, Paris, 1947.

¹⁴ E. Scoditti e G. Montedoro, *cit.*

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.

Non occorre dunque ricorrere, per giustificare tale giurisdizione, a categorie oramai desuete quali la degradazione del diritto oppure l’esistenza o inesistenza ovvero il carattere discrezionale o vincolato del potere o, ancora, inesistenti fattispecie di giurisdizione esclusiva.

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”.

La miglior tutela e la garanzia di effettività sono sicuramente il frutto di un coordinamento delle tutele rese dalle supreme Corti, di modo che non abbiano a residuare “aree scoperte”, nel rispetto di un criterio di riparto costituzionalmente fissato, da applicare con chiarezza e prevedibilità.

L’obiettivo dell’effettività della tutela, inteso come certezza dei relativi contenuti e tempi, è un obiettivo che può raggiungersi solo utilizzando un approccio sistemico basato sul principio di necessario e leale coordinamento tra giurisdizioni, sul presupposto, ormai positivamente affermato e largamente condiviso, che tutte siano capaci di assicurare una piena tutela.

In ordine al criterio di riparto, le questioni dopo la sentenza n. 204 del 2004 si sono molto semplificate.

Esclusa ogni possibilità di fondare un criterio di riparto sulla materia o sulla presenza di un’amministrazione nella controversia (come invece avviene sostanzialmente in Francia o in Germania), il criterio di fondo, alla luce della sentenza n. 204 del 2004, è costituito dal trovarsi la situazione soggettiva del privato di fronte dell’esercizio di un potere pubblico in senso stretto, nell’ambito di un rapporto caratterizzato dalla compresenza di due situazioni soggettive entrambe attive, il potere dell’amministrazione procedente e quello che chiamiamo interesse legittimo (cioè l’interesse giuridicamente protetto a fronte dell’esercizio di un potere pubblico) che si contrappongono l’un l’altra. Siamo molto lontani dallo schema della degradazione e anche da quello delle situazioni legittimanti “dietro” la posizione dell’interesse legittimo.

Una recente pronuncia della Terza sezione (21 ottobre 2020, n. 6371) lo spiega bene. Essa attribuisce la giurisdizione sul diniego di cure all’estero al giudice amministrativo, a prescindere dal carattere vincolato o discrezionale della relativa attività, non senza aver fatto giustizia della teoria della incomprimibilità dei diritti fondamentali, cui per la verità aveva già provveduto la Corte costituzionale.

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.

La Cassazione ha fatto buon uso del controllo sulla giurisdizione attribuitole dalla legge 31 marzo 1877, n. 3761, in un sistema a giurisdizione unica e quindi nei rapporti tra giudice e amministrazione, poi trasformatosi nello speciale strumento di impugnazione ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione. In tale ruolo decisivo, al di là di divergenti opinioni su alcuni settori del riparto, la Cassazione si è mossa in un'ottica di estensione delle tutele, riconoscendo prima natura giurisdizionale alla Quarta Sezione, poi consentendo il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, infine, con la già ricordata recente sentenza a Sezioni unite 7 settembre 2020, n. 18592, che richiama esplicitamente il canone di necessaria effettività delle pronunce del giudice amministrativo, giudice oramai "ordinario" per la tutela delle situazioni soggettive nei confronti dei poteri pubblici, secondo il canone ermeneutico inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204 del 2004.

Sempre nell'ambito del sindacato *ex* articolo 111 Cost. significativa è la recente pronuncia Cass. civ., sez. un., 4 dicembre 2020, n. 27770, che riconduce a un'attività interpretativa - come tale sottratta al suddetto sindacato - e non di creazione normativa l'equiparazione effettuata dal Consiglio di Stato (A.P., 28 agosto 2020, n. 16) in materia di appalti tra omissione di un obbligo dichiarativo e dichiarazione mendace.

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.

È così tornata alla ribalta una seria criticità: la nozione di giurisdizione ai sensi dell'articolo 111. L'intervento della Corte costituzionale, con la sentenza n. 6 del 2018 l'aveva sopita, negando in assoluto la riconducibilità del diniego o dell'eccesso di giurisdizione ai motivi inerenti alla giurisdizione e riportando sostanzialmente la giurisdizione della Corte di cassazione alla sola materia del riparto. La Corte di cassazione, con la successiva giurisprudenza sembrava aver condiviso l'orientamento, ma la recente ordinanza di rinvio pregiudiziale ha rimesso in discussione la questione, e non solo quella, creando così fratture e divisioni, anche in dottrina, di cui non si avvertiva il bisogno.

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 espan-

sione 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 artificiale¹⁵.

Del resto il dominio della tecnica, che nega ogni limite, “non può produrre l'incontrovertibilità e la sicurezza del suo dominio” medesimo. E noi, in qualche modo condannati a essere “abitatori del tempo”, potremo provare a superare “questa sicurezza inevitabilmente insicura” nella “ripetizione del tentativo di testimoniare la verità dell'essere” in cui consiste la tradizione dell'Europa sin dai tempi dei Greci¹⁶.

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 diritto¹⁷, 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.¹⁸ E aggiungerei: competenza come dovere professionale e non come giustificazione per la rivendicazione di privilegi; rispetto per l'istituzione

¹⁵ In tale senso, lo storico Yuval Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, ed. Bompiani (trad.it.), 2018, 114 ss.

¹⁶ E. Severino, *Gli abitatori del tempo*, Milano 2009,

¹⁷ L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna 2013, 15

¹⁸ 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”.

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 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 in-

termedia 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.

Ferdinand Canning Scott Schiller, pragmatista inglese del secolo scorso, propugnava¹⁹ una riduzione della logica formale ai bisogni pratici degli individui ed entrava conseguentemente in polemica con una logica formale ridotta "a un gioco intellettualistico avulso dai reali interessi e dai bisogni vitali".

E una versione aggiornata del pragmatismo ottocentesco la ritroviamo in un filosofo statunitense morto venti anni fa, Willard Quine, che (in *Due dogmi dell'empirismo* 1951) sostiene un *empirismo senza dogmi*, secondo cui "ogni ipotesi affronta il tribunale dell'esperienza insieme a tutti gli altri enunciati che compongono l'edificio della scienza".

Un grande poeta austriaco del Novecento, Rainer M. Rilke, ci ammonisce sul senso del limite dell'essere umano²⁰. 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.

¹⁹ Soprattutto in *Pragmatismo e umanismo*, 1909

²⁰ Espresso con la nota locuzione: "Noi viviamo per dire sempre addio"

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

Grazie.