

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO

Marcello Clarich

Ordinario di Diritto amministrativo
presso l'Università La Sapienza di Roma

IL TEMA DELLA SETTIMANA

Il neopresidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi - che ha aperto l'anno giudiziario della giustizia amministrativa il 12 febbraio scorso a Palazzo Spada - nel suo discorso programmatico ha colto l'occasione per fare il punto sui problemi, sull'impostazione delle attività del Cds e sulle prospettive della giustizia amministrativa. Secondo il professor Marcello Clarich la lettura della relazione annuale è un utile esercizio per capire lo stato delle settore.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo www.guidaaldirittodigital.ilsolè24ore.com

Giudici amministrativi restano indispensabili nella tutela dei diritti

L'insediamento dei vertici delle magistrature, specie se l'incarico ha una lunga proiezione temporale, è anche l'occasione per fare il punto sui problemi, sull'impostazione delle attività e sulle prospettive.

Così è stato anche per il neopresidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, che ha pronunciato la settimana scorsa a Palazzo Spada alla presenza delle massime autorità dello Stato un discorso programmatico, unito alla relazione annuale sull'attività della giustizia amministrativa nello scorso anno.

Ma qual è anzitutto il ruolo del giudice amministrativo nel contesto attuale?

Secondo Patroni Griffi, tre sono le principali dimensioni istituzionali, mutate nel tempo, del giudice amministrativo: il rapporto con la legge, con la pubblica amministrazione, con le altre giurisdizioni.

Quanto al primo versante, in passato il giudice amministrativo si limitava all'applicazione della legge, sia pur interpretata e integrata in modo spesso creativo. Non entrava invece nei problemi della "costruzione delle regole". Tutto ciò presupponeva la capacità del Parlamento di emanare leggi chiare e semplici, adatte a una società priva delle complessità e dei conflitti che caratterizzano quella attuale. Nella situazione attuale di "crisi della legge", dovuta a tanti fattori tra i quali la farraginosità delle procedure parlamentari e la scarsa compattezza delle maggioranze di governo, anche la giurisprudenza entra per così dire nella "fabbrica delle leggi", talora anche con un ruolo di supplenza. Se così è, diventa ancor più importante la prevedibilità delle decisioni giudiziarie che altrimenti diventano corresponsabili di uno dei mali maggiori dell'epoca presente, e cioè l'incertezza del diritto. Da qui l'importanza, sottolineata da Patroni Griffi, del rispetto da parte dei giudici amministrativi della regola del precedente. La "buona pratica" del giudice impone «un'ampia motivazione delle ragioni del dissenso e consiglia cautela nel discostarsi dai precedenti». Anche le funzioni consultive esercitate con ampiezza dal Consiglio di Stato nei confronti degli atti normativi del Governo, come documenta la relazione annuale, offrono un contributo concreto alla certezza del diritto.

Quanto al rapporto con la pubblica amministrazione, in passato il giudice amministrativo era soprattutto un giudice del provvedimento autoritativo. Oggi invece il sindacato verte soprattutto sulla dinamica del procedimento, sempre più "luogo del confronto" tra i vari interessi

LA "FOTOGRAFIA" DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI

L'ANDAMENTO PER SEZIONI AL CONSIGLIO DI STATO

Attività giurisdizionale del Cds - Anno 2018
(Periodo dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018)

CONSIGLIO DI STATO	RICORSI PENDENTI AL 31/12/2017	RICORSI PERVENUTI	RICORSI DEFINITI	RICORSI PENDENTI AL 31/12/2018
Da assegnare	-	444	-	-
3ª sezione	4.585	2.034	2.600	4.111
4ª sezione	9.188	2.368	2.398	9.264
5ª sezione	4.834	2.129	2.406	4.593
6ª sezione	7.368	3.671	3.639	7.506
Plenaria	40	13	12	39
Totale	26.015	10.659	11.055	25.513

IL TREND NEGLI ANNI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Attività giurisdizionale - Attività 2014-2018

ANNO DI ATTIVITÀ	2014	2015	2016	2017	2018
Ricorsi pervenuti	74.484	72.546	64.665	57.898	60.627
Ricorsi definiti	109.478	97.198	93.594	85.846	79.175
Ricorsi pendenti	292.273	268.246	238.729	210.425	191.409

Fonte: Consiglio di Stato, Inaugurazione anno giudiziario 2019, Relazione del Presidente Filippo Patroni Griffi

pubblici e privati in gioco nella particolare vicenda e nel quale si determina il contenuto del provvedimento finale che la legge non predetermina in modo puntuale. Nel processo, che diviene "il luogo del conflitto", il giudice amministrativo può esercitare ormai un sindacato molto intenso, pur sempre senza debordare nel merito amministrativo anche se con strumenti efficaci per verificare l'attendibilità delle scelte valutative riservate all'amministrazione. Inoltre, il giudice amministrativo deve svolgere sempre più un ruolo di indirizzo nei confronti della pubblica amministrazione. E ciò non solo attraverso il cosiddetto "effetto conformativo" della sentenza che condiziona l'emanazione di un nuovo atto sostitutivo di quello dichiarato illegittimo e annullato. Il giudice amministrativo, quando decide il caso singolo, deve anche porsi il problema del «funzionamento della regola giuridica giurisprudenziale su tanti possibili casi analoghi».

La terza dimensione istituzionale investe il rapporto con gli altri giudici nazionali ed europei. Sulla base di una lettura unificante delle norme costituzionali in materia di tutela giurisdizionale, il giudice amministrativo non deve essere più legato alla visione tradizionale della giurisdizione «più da parte delle Corti che da parte delle tutele». In questa logica è fondamentale che il giudice amministrativo e il giudice ordinario, che spesso in passato hanno avuto motivi di attrito quanto ai confini e ai rapporti tra le due giurisdizioni, si pongano sulla stessa linea di valorizzare la "sinergia delle tutele" ponendosi dal punto di vista del cittadino che chiede giustizia. Fondamentale è anche il dialogo con le corti europee e in particolare la Corte europea dei diritti dell'Uomo, per

GLI ORIENTAMENTI DEL 2018

**Sull'interpretazione
l'ultima parola
spetta a Palazzo Spada**

Marcello Clarich

» PAG. 33

**Per Patroni Griffi
Tar e Consiglio di Stato
non sono un ostacolo
alla crescita economica
del nostro Paese**

quel che riguarda la tutela dei diritti fondamentali, e la Corte di giustizia dell'Unione europea, per l'interpretazione della normativa europea che sempre più spesso le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad applicare. La relazione dà conto in modo analitico dei principali casi di questioni interpretative, specie in materia di contratti pubblici, rimesse dai giudici amministrativi alla Corte di giustizia.

In un contesto così mutato il giudice amministrativo si trova al crocevia tra esigenze di tutela espresse dalla società e dall'economia. Quanto alla società, Patroni Griffi ha ricordato alcune pronunce recenti in tema di obbligo di vaccinazione per l'accesso agli asili nido e alle scuole dell'infanzia, di diritti degli immigrati, di incarichi di direttori dei musei nazionali conferiti a soggetti di nazionalità non italiana, di cancellazione definitiva del riferimento alla razza per la concessione di agevolazioni. Quanto all'economia, Patroni Griffi ha respinto l'accusa che la giustizia amministrativa costituisca un ostacolo alla crescita economica e ha ricordato alcune pronunce particolarmente rilevanti in tema doveri di correttezza di buona fede, di risarcimento del danno collegato al ritardato avvio di attività imprenditoriali imputabile ad atti illegittimi delle pubbliche amministrazioni, di trasformazione delle banche popolari in società per azioni, di interdittive antimafia. Con il parere sullo schema di decreto relativo al codice della crisi di impresa e dell'insolvenza il Consiglio di Stato ha offerto il proprio contributo a una riforma di sistema.

Le responsabilità che gravano sui giudici amministrativi sono dunque sempre maggiori. Per far fronte alle nuove sfide, secondo Patroni Griffi, occorre un giudice che sappia racchiudere «competenza, impegno, responsabilità e consapevolezza del proprio ruolo e umiltà nell'esercitarlo». Tuttavia in un contesto generale nel quale si svaluta il criterio della competenza e dei saperi professionali, dell'analisi razionale dei problemi e si accusa soprattutto il Consiglio di Stato di far parte di una casta sempre più distaccata dal "popolo", Patroni Griffi ha rivendicato il ruolo della magistratura amministrativa. Quest'ultima è infatti un "serbatoio di eccellenza" basato sul merito, visto che i concorsi di accesso premiano il merito, valorizzano i giovani e garantiscono una provenienza geografica e sociale differenziata. A questo bacino di professionalità attinge anche la politica per l'attribuzione di incarichi istituzionali (capi di gabinetto, degli uffici legislativi, ecc.). Anche in queste vesti i giudici amministrativi devono apportare, non solo competenza, ma anche la terzietà e il distacco dall'esercizio del potere.

Fondamentale è anche l'etica pubblica del magistrato che deve essere percepito dalla collettività come retto e indipendente. Da qui anche l'importanza della materia disciplinare di competenza del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, in relazione alla quale occorre, secondo Patroni Griffi, una riforma legislativa, da tempo auspicata dai presidenti del Consiglio di Stato, che assicuri rigore e tempestività.

I discorsi programmatici hanno rilievo se poi si traducono in iniziative concrete. La lunga durata della nuova presidenza del Consiglio di Stato garantisce un bene raro: la continuità degli indirizzi. ●