



# *Consiglio di Stato*

*Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015*

*Giorgio Giovannini*

*Presidente del Consiglio di Stato*

*Palazzo Spada*



# *Consiglio di Stato*

*Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015*

*Giorgio Giovannini*

*Presidente del Consiglio di Stato*



*Palazzo Spada - Roma*

# INDICE

---

*SALUTI*

RELAZIONE

1. I dati statistici	3
2. Gli orientamenti giurisprudenziali	7
3. Le prospettive della giustizia amministrativa	17
Conclusioni	21

GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 2014 23

GRAFICI



## *Saluti*

### **1. I dati statistici.**

1.1 Sul piano quantitativo, nell'anno trascorso si è avuto un consistente aumento dei ricorsi proposti dinanzi ai diversi organi della giustizia amministrativa.

I nuovi ricorsi erano stati, infatti, circa 64.500 nel 2013; sono stati, invece, 74.484 nel 2014, con un aumento, quindi, di oltre il 15 per cento.

L'aumento si è verificato sia in primo grado dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali (dove si è passati dai 54.902 ricorsi pervenuti nel 2013 ai 63.723 ricorsi pervenuti nel 2014), sia in grado di appello dinanzi al Consiglio di Stato (dove si è passati dai 9.581 ricorsi pervenuti nel 2013 ai 10.761 ricorsi pervenuti nel 2014). In controtendenza è risultato soltanto il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che ha visto una riduzione, peraltro assai lieve, del numero degli affari sia giurisdizionali sia consultivi in entrata.

Tale aumento ha riguardato, in particolare, la materia degli appalti, dell'istruzione pubblica e dell'Università, ove si è generato un cospicuo contenzioso sulle procedure di abilitazione scientifica nazionale, nonché dei permessi di soggiorno degli extracomunitari.

Ma l'aumento ha riguardato, soprattutto, i giudizi di ottemperanza, specie in applicazione della legge Pinto, giudizi originati dalle note difficoltà di bilancio che non consentono alle Amministrazioni della giustizia e dell'economia la spontanea e sollecita esecuzione dei relativi provvedimenti giurisdizionali di condanna.

Malgrado questo generalizzato aumento del contenzioso, anche nel 2014, grazie all'alto numero di giudizi definiti, abbiamo ulteriormente ridotto il nostro arretrato.

Esso è, infatti, passato dai complessivi 322.456 ricorsi pendenti alla fine del 2013, ai 292.273 ricorsi pendenti alla fine del 2014, con un abbattimento, quindi, di circa il 10 per cento.

È dunque proseguita quella positiva linea di tendenza, già perdurante da tempo, che, ad esempio, ha condotto negli ultimi cinque anni alla riduzione dell'arretrato per oltre il 50 per cento (nel 2009 erano pendenti 667.582 ricorsi; alla fine del 2014 lo sono, come si è detto, 292.400).

Questo risultato credo che sia tanto più apprezzabile in quanto è stato ottenuto pur in presenza di notevoli carenze nei nostro organici.

Al termine del 2014 risultava, infatti, una scopertura pari a circa il 15 per cento presso i Tribunali amministrativi regionali e ad oltre il 20 per cento presso il Consiglio di Stato.

Solo recentemente, anche per ragioni legate al bilancio, è stato possibile bandire un concorso per l'assunzione di nuovi referendari di Tribunale amministrativo regionale, così come solo recentemente è stato possibile riavviare le procedure per la nomina di nuovi consiglieri di Stato, ferma fino a poco tempo fa anche a causa di una interpretazione delle relative norme ora superata.

Desto preoccupazione la scadenza del 31 dicembre prossimo, allorché per effetto dei venir meno dei trattenimenti in servizio fino al 75° anno di età disposto dal decreto legge n. 90 del 2014 (conv. nella legge n. 114), si verificheranno nuove e maggiori carenze, che raggiungeranno circa il 25 per cento dell'organico complessivo. Il che, per un ruolo di poco più di 500 magistrati non potrà purtroppo non comportare il rischio di un significativo calo di produttività.

Si renderà, quindi necessario bandire a breve un ulteriore concorso a referendario di Tribunale amministrativo regionale, con la prospettiva però che, dati i tempi tecnici richiesti per il suo espletamento, assai difficilmente le nuove assunzioni potranno coincidere temporalmente con detto esodo straordinario.

1.2. L'altro elemento sul quale si misura l'efficienza di un sistema giudiziario è, notoriamente, quello attinente alla durata dei processi.

Qui in Consiglio di Stato abbiamo qualche tempo fa insediato un gruppo di studio, con il compito di fornire, a questo riguardo, dati scientificamente certi.

I lavori non si sono ancora conclusi, ma stanno già emergendo i primi risultati.

Essi sono sicuramente positivi relativamente ai giudizi incidentali cautelari.

Al riguardo, tanto per i giudizi di rito ordinario, quanto per quelli di rito speciale, la decisione normalmente interviene nell'arco di 30/40 giorni dalla presentazione del ricorso o dell'apposita istanza e, cioè, nel minimo tempo tecnico richiesto per le difese delle parti.

Tempi ancora più ristretti sono inoltre assicurati per l'adozione dei decreti cautelari monocratici, che vengono solitamente emessi non oltre il secondo o terzo giorno dalla presentazione della relativa richiesta.

Più variegata è la situazione concernente la definizione del merito delle vertenze.

Si può anzitutto affermare che, per le controversie di rito speciale (che, come è noto, concernono prevalentemente le materie economicamente e politicamente più sensibili: dagli affidamenti degli appalti, ai provvedimenti delle Autorità indipendenti, agli interventi effettuati in regime di emergenza, ai procedimenti elettorali ed altro ancora) la giustizia amministrativa assicura processi certamente celeri o, quanto meno, tra i più celeri tra quelli che si svolgono dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

In particolare è stato calcolato che a partire dal 2010, anno di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, i giudizi in tema di appalti si sono conclusi, in media, in primo grado in nove/dieci mesi e, in appello, in sette/otto mesi. Ciò, naturalmente, salvo le eccezioni date dalla particolare complessità delle controversie.

Prevediamo che questi tempi si ridurranno ulteriormente o – meglio – sono già in corso di riduzione con l'applicazione delle nuove disposizioni introdotte dall'art. 40 del decreto legge n. 90 che ho già prima citato, che stabilisce termini ancora più stringenti per la definizione del merito di questi giudizi.

Purtroppo il quadro non è altrettanto positivo per i processi di rito ordinario.

Sulla loro durata continua, infatti, a pesare l'entità dell'arretrato, che sebbene sia, come ho accennato prima, in fase di progressiva riduzione, non consente ancora, salvo talune realtà locali, di poter sempre giungere alla conclusione di questi giudizi entro tempi aderenti ai parametri indicati dalla Corte europea dei diritti umani e recepiti dalla legge Pinto. Si tratta, ad ogni modo, di tempi mediamente molto più ristretti rispetto a quelli fatti registrare nel suo ambito dalla giurisdizione civile ordinaria, quali evidenziati pochi giorni fa anche dall'ultima relazione del primo Presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia.

Su tale situazione dovrebbe peraltro spiegare positivi effetti, oltre che la copertura delle numerose vacanze di organico, anche l'implementazione del nostro sistema informatico.

Già ora, ancor prima che il decreto legge n. 90 lo imponesse normativamente, abbiamo pienamente attuato la disposizione che prescrive l'uso del mezzo telematico per tutte le comunicazioni e notificazioni di segreteria e che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con una pronuncia del dicembre scorso (n. 33) ha dichiarato applicabile anche ai vecchi giudizi in corso.

Siamo, inoltre, impegnati a realizzare, entro il termine di legge del 30 giugno prossimo, il metodo della firma digitale di tutti gli atti di parte, del giudice e dei suoi ausiliari, metodo il quale dovrà coniugarsi con la formazione dell'intero fascicolo in veste informatica, assicurando così la massima semplicità e speditezza dello svolgimento dei processi.

Quello dell'adeguamento delle strutture processuali agli strumenti informatici è un tema notoriamente all'ordine del giorno di tutte le giurisdizioni. Per la giustizia ordinaria, ad esempio, sono numerosi i provvedimenti legislativi ed amministrativi volti ad introdurre o – più ancora oggi – ad estendere l'uso di tali strumenti ai vari organi giudiziari operanti nel suo ambito.

Per quanto ci riguarda, oltre alle iniziative che ho ricordato prima, nel corso dell'anno è stato rilasciato il nuovo sito web della giustizia amministrativa, che ha realizzato l'ambizioso progetto – credo unico tra le giurisdizioni – di rendere accessibili a qualsiasi utente, gratuitamente e senza necessità di autenticazione, tutti i provvedimenti di primo e di secondo grado dell'ultimo ventennio, oltre ai pareri resi dalle Sezioni consultive del Consiglio di Stato in sede di ricorsi straordinari al Capo dello Stato (per un totale di oltre 1 milione e 600.000 provvedimenti, comprendenti decreti monocratici, ordinanze, sentenze e pareri).

È stato, inoltre, realizzato un importante servizio "on line" per gli avvocati, che consente ai difensori, mediante l'accesso diretto al portale web, di consultare gratuitamente tutti i dati relativi alle cause nelle quali sono costituiti in giudizio, nonché le informazioni essenziali di qualsiasi altra causa e di visualizzare ed estrarre copia degli atti dei propri fascicoli che vi si trovino inseriti in forma digitale.

Dopo qualche comprensibile esitazione iniziale, mi sembra che il sito adempia efficacemente alla sua funzione.

Credo di poter a ragione affermare che, per tali vie, siano da un lato forniti utili strumenti di lavoro per tutti gli operatori del settore e, d'altro lato, che venga garantita la massima trasparenza della nostra attività istituzionale.

## **2. Gli orientamenti giurisprudenziali**

2.1. Per quanto riguarda i contenuti delle nostre pronunce, nella pubblicazione a stampa della relazione è riportata la giurisprudenza,

selezionata dal collega Vincenzo Lopilato, che ringrazio per l'eccellente lavoro svolto, sulle questioni di maggior rilievo decise qui in Consiglio di Stato nel corso del 2014.

Come da tradizione, analoghe indicazioni saranno – credo – fornite nei prossimi giorni, per quanto di competenza, dai Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali in occasione delle cerimonie di inaugurazione dei rispettivi anni giudiziari.

Ritengo tuttavia utile soffermarmi brevemente su taluno dei temi che sono stati portati nell'anno trascorso all'attenzione della giustizia amministrativa, per esporre alcune riflessioni e formulare qualche auspicio.

2.2 Una delle materie che richiedono da sempre maggiormente il nostro impegno è quella della contrattualistica pubblica.

È un impegno che si svolge in primo luogo sul piano quantitativo. Malgrado infatti una certa riduzione del numero e del valore degli appalti pubblici attestata dalle relazioni annuali delle Autorità preposte al settore e malgrado l'abnorme aumento del contributo unificato che ha particolarmente colpito le controversie insorgenti in questa materia, il relativo flusso dei ricorsi come ho prima ricordato, è, nell'ultimo anno, ugualmente cresciuto.

Ma più che sul piano numerico, le difficoltà si evidenziano soprattutto su quello qualitativo, perché la contrattualistica pubblica è disciplinata da una normativa che, nata con una sua organicità e coerenza, ha a mano a mano perso l'una e l'altra, a seguito delle innumerevoli modifiche, spesso estemporanee, che la hanno interessata in questi otto anni di vita.

Prova ne è che negli ultimi tempi tale materia è tra quelle che più spesso sono state portate all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. E questo è, per l'appunto, un chiaro segno delle difficoltà della disciplina di settore, noto essendo che, secondo le nostre norme processuali, in Adunanza plenaria vengono rimesse le questioni sulle quali siano emersi o possano emergere contrasti di giurisprudenza

proprio causati dalla complessità del quadro normativo, dalla sua scarsa chiarezza, dalle lacune in esso presenti e così via.

Abbiamo quindi visto con soddisfazione l'emanazione nel febbraio scorso delle tre nuove direttive europee sui contratti pubblici e le concessioni, perché la loro attuazione ci sembra l'occasione per giungere ad una disciplina della materia più chiara, più snella e, in una parola, che soddisfi compiutamente le esigenze del settore, dando è sperabile minore adito a vertenze giudiziarie.

Tra gli obiettivi della nuova regolamentazione dovrebbe anzitutto esservi il superamento dell'attuale eccesso di formalismo non strettamente necessario.

È un'affermazione che faccio sulla base della considerazione che, in seno alla gran parte dei giudizi amministrativi in tema di affidamento dei contratti pubblici, vengono poste questioni attinenti all'applicazione della disposizione del codice dei contratti – l'art. 38 – il quale impone ai partecipanti alle gare di corredare le loro offerte con una serie di dichiarazioni circa il possesso dei requisiti di ammissione prescritti.

Si tratta di dichiarazioni che, a seguito delle varie integrazioni al codice, nel tempo si sono fatte sempre più numerose, fino a divenire una vera e propria trappola, perché la loro quantità ed il formalismo che le governa, da un lato, e la loro obbligatorietà stabilita a pena di invalidità dell'offerta, d'altro lato, ha comportato che qualsiasi manchevolezza, qualsiasi irregolarità di un qualche rilievo conducesse all'esclusione del concorrente che pur, in ipotesi, avesse presentato un'offerta anche grandemente conveniente per la stazione appaltante.

Di recente un principio di risoluzione di questo problema è stato provvidamente fornito dal decreto legge n. 90 più volte citato, il quale, proprio con riferimento alle dichiarazioni in questione, ammette la sanatoria dei vizi pur attinenti ad aspetti essenziali, previa diffida da parte delle stazioni appaltanti e fissazione di un termine ultimo per la

regolarizzazione e salva la irrogazione di una pena pecuniaria comminata dal bando.

Si tratta di una previsione che forse potrà far superare tante cause di vertenze e che meriterebbe di essere estesa anche ad altri adempimenti documentali richiesti nello svolgimento delle gare e nelle fasi di loro conclusione.

Ma l'attuazione delle direttive dovrebbe essere l'occasione per riprendere con decisione il cammino per giungere ad una efficace realizzazione del principio di centralizzazione della domanda, attraverso segnatamente l'implementazione dell'istituto delle centrali di committenza o di istituti similari.

Francamente, infatti, le 32.000 stazioni appaltanti operanti in Italia per acquisti sopra-soglia, secondo la quantificazione fattane dal commissario straordinario per la revisione della spesa nel suo ultimo rapporto, sembrano in numero tale da non poter assicurare, specie nelle realtà amministrative minori, adeguate specializzazioni per la gestione di compiti tecnico-discrezionali così complessi, quali quelli inerenti le selezioni di gara.

Ciò senza contare che l'accentramento della domanda e l'agire per centrali di committenza consentirebbe economie importanti di scala, agevolerebbe i controlli anche in funzione antimafia ed anticorruzione e farebbe sì che le procedure selettive sarebbero di regola svolte da personale particolarmente qualificato perché deputato specificamente a tale funzione.

Mi limito al riguardo all'indicazione di questi due obiettivi tra i vari possibili, che sono d'altra parte presenti nelle direttive europee e che i criteri contenuti nel disegno di legge delega, ora all'esame del Senato, sono opportunamente diretti a realizzare.

2.3. Un diverso tema, ampiamente sentito dall'opinione pubblica e da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo, è quello attinente alla semplificazione amministrativa.

Tra i molti istituti rientranti in tale ambito, sono frequentemente oggetto dei nostri giudizi questioni relative alla conferenza di servizi ed alla segnalazione certificata di inizio di attività, la cosiddetta s.c.i.a..

Quanto alla conferenza di servizi, si è formata una giurisprudenza abbastanza precisa, che si è variamente modellata secondo le numerose modifiche che nel tempo hanno investito l'istituto, alla continua ricerca di modalità che ne assicurino il celere svolgimento, il più efficiente metodo di adozione della decisione finale, la migliore tutela degli interessi particolarmente sensibili, quali l'ambiente, il paesaggio, la salute e simili.

Pure resta a tutt'oggi un senso di insoddisfazione della vigente disciplina, che non riesce a conseguire gli intenti semplificatori cui è preordinata e che anzi, proprio a protezione dei contrapposti interessi sensibili, prevede un *iter* procedimentale particolarmente defaticante, fissato dalla norma in termini quanto meno imbarazzanti.

Per questo, giustamente il disegno di legge sulla riforma della pubblica amministrazione, predisposto dal Governo ed attualmente all'esame del Parlamento, contiene una disposizione che delinea una profonda rivisitazione dell'istituto, articolandolo variamente a seconda dei diversi procedimenti, nell'ottica dell'effettivo perseguimento dei fini semplificatori suoi propri.

Quanto poi alla s.c.i.a., va ricordato che le previsioni normative che la riguardano, contenute principalmente nella legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990) e nel testo unico sull'edilizia (t.u. n. 380 del 2001), consentono al privato di dare avvio alla sua iniziativa contestualmente alla presentazione della segnalazione ovvero dopo trascorso un dato termine, salva restando la potestà dell'amministrazione di intervenire successivamente a varie condizioni per impedire quelle attività che si rivelassero illegittime.

In ordine a tale istituto siamo stati spesso chiamati, in primo ed in secondo grado, a definirne molteplici aspetti: dalla individuazione

dell'area di sua applicazione, ai presupposti richiesti nelle singole fattispecie, agli oneri documentali e così via.

L'impressione generale è però che la s.c.i.a. ponga problemi delicati anzitutto allo stesso segnalante, la cui intrapresa iniziativa soggiace a lungo al pericolo di vedere interrotto il suo svolgimento in forza del sopravvenuto provvedimento negativo dell'amministrazione.

Ulteriori problemi si pongono, altresì, nei riguardi del terzo eventualmente pregiudicato da detta attività. La stessa nostra giurisprudenza fa, infatti, fatica alla luce del quadro normativo vigente, a trovare meccanismi atti ad assicurare una sua pronta tutela giurisdizionale.

Il disegno di legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione contiene opportune previsioni volte a superare o, quanto meno, a contenere alcuni di tali inconvenienti, attraverso, ad esempio la precisa individuazione dei procedimenti oggetto della s.c.i.a., la fissazione di limiti per l'intervento in autotutela dell'amministrazione, già peraltro in parte anticipati dal decreto legge cd. "Sblocca Italia" (decreto legge n. 133 del 2014, conv. in legge n. 164 del 2014), ed altro ancora.

Probabilmente, però, la soluzione di tutta questa problematica va ricercata altrove; va ricercata, cioè, in una profonda ristrutturazione delle pubbliche amministrazioni che le metta in grado di verificare celermente ed efficacemente la validità o meno delle iniziative dei singoli. Ristrutturazione la quale, del resto, è obiettivo primario del disegno di legge delega in discussione.

Ancora più a monte vanno poi tenuti in attenta considerazione i lavori svolti e le conclusioni cui è pervenuta la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione, che ha indicato, tra l'altro, l'esigenza di un riordino delle normative settoriali pubbliche attraverso la redazione di codici e testi unici, anche con l'ausilio del Consiglio di Stato in sede consultiva. La presenza di un quadro normativo chiaramente ed organicamente ridisegnato non

potrebbe, infatti, che riflettersi positivamente, quanto meno in termini di certezza del diritto e di chiarezza delle procedure, sulle attività dei privati e delle stesse amministrazioni.

Questo suggerimento è stato seguito dal menzionato disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione che demanda al Governo di adottare testi unici in varie materie, prevedendo tra l'altro, appunto, l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

2.4. Un tratto che è venuto caratterizzando in misura sempre maggiore la nostra giurisdizione, al pari delle altre giurisdizioni, è costituito dai suoi rapporti con il diritto europeo, inteso nella sua accezione più ampia, e, in particolare, con le Corti che ne sono preposte all'interpretazione ed all'applicazione e, vale a dire, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti umani.

È noto che le normative alle quali le due Corti fanno rispettivamente riferimento hanno efficacia molto diversa nel nostro ordinamento.

La normativa dell'Unione europea, in virtù della rinuncia di sovranità operata dallo Stato italiano nelle materie di competenza dell'Unione stessa, ha effetti diretti, prevale sugli stessi atti legislativi e la sua osservanza è affidata al controllo diffuso dei diversi organi giudicanti.

La Convenzione dei diritti umani ha invece la forza e l'efficacia propria dei trattati, la cui osservanza costituisce obbligo costituzionale dello Stato, onde gli atti legislativi ad essa contrari possono essere rimossi solo a seguito del controllo accentrato nella Corte costituzionale attraverso la pronuncia di incostituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

Questi due mondi normativi che per lungo tempo hanno operato in modo ben distinto, influenzando – ripeto – profondamente la nostra giurisprudenza, sono venuti negli ultimi anni in parte a sovrapporsi.

Ciò si è verificato perché l'ordinamento dell'Unione, sorto originariamente per regolare rapporti di tipo economico, ha progressivamente ampliato la sua sfera, ricomprendendovi anche la tutela dei diritti fondamentali della persona, prima in virtù dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia poi, normativamente, con la Carta di Nizza e successivamente ancora con il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo Trattato, oltre a richiamare i principi della Convenzione europea dei diritti umani, ha anche previsto l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione stessa.

L'auspicio era, dunque, che con l'occasione venissero pure definiti i rapporti tra le due Corti.

Senonché con un elaborato parere del dicembre scorso, la Corte di giustizia ha espresso un avviso fortemente critico in ordine al progetto di adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

Ci si trova, quindi, attualmente in una situazione di incertezza, perché la competenza delle due diverse Corti sulla medesima materia dei diritti fondamentali pone il rischio – finora peraltro evitato – di pronunce confliggenti, con negative ricadute sulla responsabilità patrimoniale degli Stati.

È pertanto da auspicare che le Istituzioni europee, i Governi nazionali e, in particolare, il Governo italiano trovino le giuste vie per il suo superamento, curando anche una appropriata definizione dei rapporti tra le due Corti.

2.5. Da ultimo vorrei ricordare due temi di particolare delicatezza, che siamo stati chiamati recentemente ad affrontare e che mostrano come la giustizia amministrativa svolga un ruolo importante nell'evoluzione del costume e delle esigenze collettive.

Il primo tema è quello esaminato da due decisioni, l'una in primo grado, del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia e, l'altra in appello, della III Sezione del Consiglio di Stato.

La vertenza ha riguardato un aspetto particolare inerente la vicenda, che credo sia nota a tutti, della ragazza che, a seguito di un

gravissimo incidente stradale, è vissuta per oltre 17 anni in stato vegetativo, tenuta in vita soltanto grazie ad alimentazione e idratazione artificiali.

Dinanzi alla giustizia amministrativa è stato impugnato il provvedimento della locale Amministrazione regionale, che respingeva la domanda di messa a disposizione di una struttura sanitaria, al fine di procedere all'interruzione dell'alimentazione e dell'idratazione, sulla base dell'autorizzazione rilasciata dalla Corte d'appello di Milano, nel giudizio di rinvio disposto dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 21648 del 2007.

A causa di questo diniego la ragazza è stata trasferita in altra Regione, presso le cui strutture sanitarie si è fatto luogo alla pratica richiesta.

Sia in primo grado, sia in grado di appello, il diniego dell'Amministrazione regionale è stato dichiarato illegittimo, pur, a quel punto, soltanto in relazione all'interesse morale della Regione a sentir riconoscere la validità del suo operato in una vicenda tanto dolorosa.

In particolare, la III Sezione del Consiglio di Stato, attraverso una sentenza estremamente ricca ed articolata, ha negato la sussistenza nel nostro ordinamento di un "diritto a morire".

Nel contempo essa ha però qualificato l'alimentazione e l'idratazione artificiali come il frutto di una strategia terapeutica apprestata dal medico, con il consenso informato del paziente o, in caso di sua totale inabilità, di chi lo rappresenta. E, in base a tale presupposto ha affermato il diritto costituzionale al rifiuto delle cure, quale espressione di libertà assoluta e, come tale, non coercibile da parte dell'amministrazione.

La Sezione ha anche osservato come il diniego neppure potesse giustificarsi con ragioni attinenti all'obiezione di coscienza, poiché spetta alla legge disciplinare compiutamente le modalità ed i limiti entro i quali possono assumere rilevanza i convincimenti intimi

del singolo medico, ferma comunque la necessità che la struttura sanitaria garantisca la doverosità dell'ufficio ospedaliero.

È chiaro che questa tipologia di così gravi problemi non dovrebbe essere lasciata per intero alle determinazioni per forza di cose pretorie della giurisprudenza, ma richiederebbe un intervento attento e misurato del legislatore, che si desse carico di tutte le diverse posizioni implicate.

Altra tematica particolarmente delicata sulla quale, viceversa, il legislatore è adeguatamente presente, è stata quella relativa alla realizzazione della parità di genere negli organismi amministrativi.

Al riguardo il Consiglio di Stato è stato investito di varie questioni nella sua veste consultiva.

Con un primo parere, la I Sezione ha avuto modo di affermare che l'osservanza della parità di genere nelle pubbliche amministrazioni attiene senza dubbio alla tutela costituzionalmente garantita dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali.

Da tale rilievo essa ha desunto, tra l'altro, il potere-dovere delle Regioni, prima, e dello Stato, poi, di sostituirsi a quei Comuni ed a quelle Province che non adeguino i propri statuti al principio di pari opportunità e di presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli altri organi amministrativi non elettivi, secondo quanto prescritto dalla legge n. 215 del 2012.

Con altro parere la medesima I Sezione ha poi seguito un criterio ampio nel definire le società controllate da amministrazioni pubbliche, in seno alle quali è prescritto, ai sensi della legge n. 120 del 2011, la parità uomo-donna per l'accesso ai rispettivi organi di amministrazione e di controllo, traducendo in tal modo l'intento del legislatore di assicurare l'equilibrata presenza dei generi nel governo degli enti il cui ruolo nel mercato è particolarmente significativo.

Tali pareri confermano un orientamento interpretativo già affermato negli anni passati dai Tribunali amministrativi regionali, che hanno spesso ricordato il canone della parità di genere negli organismi

amministrativi ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Ciò nel rilievo che tali principi sono più proficuamente perseguibili proprio in virtù del concorso di tutto quel patrimonio umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che solo l'equilibrata presenza di genere può assicurare nella sua massima ampiezza.

### **3. Prospettive della giustizia amministrativa**

3.1. I risultati complessivamente soddisfacenti che ho sin qui illustrato credo che meritino di essere tanto più apprezzati, in quanto la giustizia amministrativa si è trovata ad operare, nell'anno trascorso – e non soltanto in esso – in un clima generale tutt'altro che favorevole.

Sulla scia di un dibattito sorto e sviluppatosi nel recente passato, l'attività e lo stesso ruolo nell'ordinamento dei magistrati amministrativi sono stati non di rado oggetto di rilievi e critiche anche accese, spesso dirette ad invocare profonde riforme, quando non direttamente la soppressione della nostra giurisdizione.

Questo atteggiamento si è, in particolare, manifestato nella nota vicenda riguardante il torrente Bisagno in Genova, che, come ricorderete, nell'ottobre scorso a causa di una alluvione è straripato dal suo alveo, provocando vittime e danni materiali ingenti.

La causa di tale evento è stata ascritta alla mancata effettuazione di lavori diretti a migliorare il deflusso delle acque del torrente, lavori già da tempo programmati ed aggiudicati ma mai concretamente avviati.

In prima battuta non si sono avuti dubbi, anche da parte dei mezzi di informazione, nell'addebitare la mancata esecuzione dei lavori al locale Tribunale amministrativo regionale, stante la pendenza dinanzi ad esso di ricorsi rivolti contro vari atti della procedura. Lo si è fatto – direi – quasi automaticamente ed acriticamente.

Solo in un secondo tempo si è dovuto riconoscere che nulla era ascrivibile al Tribunale amministrativo, il quale, investito della

domanda di sospensiva degli atti, l'aveva respinta, affermando con chiarezza la prevalenza dell'interesse pubblico al celere avvio delle prestazioni che formavano oggetto dell'appalto.

Contemporaneamente, in altri ricorsi proposti avverso la medesima procedura dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, le domande di sospensiva venivano pure respinte, nel rilievo della prevalenza dell'interesse alla immediata realizzazione dell'opera, anche in ragione dei precedenti eventi calamitosi avvenuti nel novembre del 2011.

È dunque risultato di tutta evidenza come il mancato avvio dei lavori sia stato dovuto ad una autonoma ed esclusiva determinazione degli amministratori procedenti, dettata verosimilmente dal timore di incorrere in responsabilità patrimoniali e contabili in caso di successivo annullamento degli atti in sede di decisione di merito.

Nondimeno la vicenda è parsa giustificare una disposizione, poi concretamente introdotta con la legge di conversione del decreto legge cosiddetto "Sblocca Italia" del novembre scorso, con la quale si è voluto ribadire il principio secondo cui, nelle situazioni emergenziali previste dalla stessa norma, i Tribunali amministrativi regionali possono accogliere l'istanza cautelare unicamente allorché i requisiti di estrema gravità ed urgenza siano ritenuti prevalenti rispetto alle esigenze di incolumità pubblica evidenziate dalla stazione appaltante.

Si è, cioè, voluta da parte del legislatore sollecitare una valutazione che, come mostra proprio la vicenda ligure, è da sempre all'attenzione del giudice amministrativo.

Meglio, forse, sarebbe stata una previsione che in queste particolari situazioni assicuri la effettuazione dei lavori, attenuando in qualche misura la eventualità di una responsabilità degli amministratori in caso di successivo annullamento, nel merito, degli atti della procedura.

3.2. In realtà quando si prospettano modifiche al sistema della giustizia amministrativa, quando si disegna un suo nuovo assetto o una sua

nuova collocazione, occorre sempre muovere dalla considerazione che essa comprende in sé una serie di norme e di istituti che non possono essere compressi o limitati, poiché costituiscono diretta espressione dei principi di piena ed effettiva tutela dei singoli nei confronti delle pubbliche amministrazioni; costituiscono, vale a dire, espressione di principi che sono sanciti dalla Costituzione e dalle Carte europee sui diritti fondamentali e che, come tali, si impongono al rispetto dello stesso legislatore.

Mi riferisco, ad esempio, alla pluralità delle azioni annullatorie, risarcitorie, costitutive, di accertamento ed altro, di cui il codice del processo riconosce oggi l'esperibilità dinanzi al giudice amministrativo, tanto che si parla ormai di una vera e propria atipicità delle azioni, quale unica regola realmente atta a garantire senza limitazioni di sorta il diritto di difesa dei privati.

Mi riferisco altresì all'ampiezza dei poteri istruttori attribuiti dal codice al giudice amministrativo, in virtù dei quali è ad esso oggi dato di scandagliare compiutamente l'attività amministrativa svolta nei singoli casi in controversia.

Mi riferisco, ancora, ai poteri cautelari, la cui necessaria presenza nella sua massima estensione possibile è stata più volte rimarcata sia dalla Corte costituzionale, sia dalle Corti europee come elemento ineliminabile di ogni sistema di giustizia. A questo riguardo va, quindi, condivisa la decisione del Parlamento il quale, relativamente agli appalti pubblici, in sede di conversione del decreto legge n. 90, ha mutato da obbligatoria, come era nell'originario testo del provvedimento, in facoltativa, la potestà del giudice amministrativo di condizionare la concessione della sospensiva alla previa prestazione di una cauzione.

Naturalmente non si vuole con ciò dire che l'ordinamento della giustizia amministrativa non richieda modifiche ed aggiornamenti.

Essi dovrebbero, però, riguardare primariamente il versante atto a garantire la ragionevole durata dei processi, accelerando gli

innegabili progressi compiuti negli ultimi anni ed estendendo all'intero nostro contenzioso i positivi risultati raggiunti nell'ambito dei riti speciali.

A tal fine sarebbe anzitutto necessaria una pronta copertura delle carenze nell'organico di magistratura, destinate ad aggravarsi in modo preoccupante con l'esodo straordinario di fine anno.

Potrebbero poi, forse, prevedersi modalità processuali semplificate per materie che, di norma, presentano problemi tecnici di modesta portata ma che tuttavia alimentano un contenzioso quantitativamente molto consistente, quali i permessi di soggiorno, le autorizzazioni al porto d'armi, le piccole demolizioni e così via.

Si potrebbe, ancora, pensare per il futuro all'introduzione, a scopi deflattivi, di rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale – le cosiddette a.d.r. (*alternative dispute resolution*) – in analogia con un indirizzo che Governo e Parlamento hanno già intrapreso in campo civile e commerciale sulla scorta delle direttive europee. Va ricordato, in proposito, che un espresso criterio in questo senso è già contenuto nel disegno di legge delega per l'attuazione delle nuove direttive nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni, in una materia, cioè, che assai spesso ha visto importanti innovazioni normative, poi estese, in un secondo tempo, al resto del contenzioso.

Più in generale – credo – sarebbe utile prendere spunto dalle più virtuose esperienze che nel campo della giustizia amministrativa è possibile osservare nei Paesi caratterizzati da ordinamenti simili al nostro ed a noi accumulati dall'appartenenza all'Unione europea. Di tali aspetti stiamo qui maturando approfondite conoscenze, grazie alla partecipazione della magistratura amministrativa ad una serie di iniziative, quali la rete europea di formazione giudiziaria, la rete europea dei Consigli di Giustizia, l'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti amministrative supreme dell'Unione europea.

Presso il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa è stato istituito un gruppo di lavoro, che sta

approfondendo i temi di riforma, con particolare riguardo a taluni nodi ordinamentali rimasti ancora irrisolti.

#### **4. Conclusioni**

Concludo.

La giustizia amministrativa svolge oggi un ruolo centrale nella vita economica e sociale del Paese.

La scarsa efficienza delle pubbliche amministrazioni, le loro difficoltà operative, i fenomeni di corruzione vasti e ramificati che quasi quotidianamente vengono alla luce, impongono la presenza di un giudice amministrativo forte, indipendente ed autorevole, un giudice "specializzato" che conosca a fondo le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa e che così possa e sappia ricondurre l'agire dei pubblici poteri al rispetto del principio di legalità, rispondendo con tempestività ed efficacia alla domanda di tutela giurisdizionale che gli è rivolta.

I risultati raggiunti nell'anno trascorso, pur con gli inevitabili chiaroscuri, mostrano che la magistratura amministrativa sta assolvendo efficacemente tale compito.

L'auspicio è che attraverso gli opportuni interventi amministrativi e legislativi questo obiettivo possa essere ulteriormente sviluppato e realizzato.



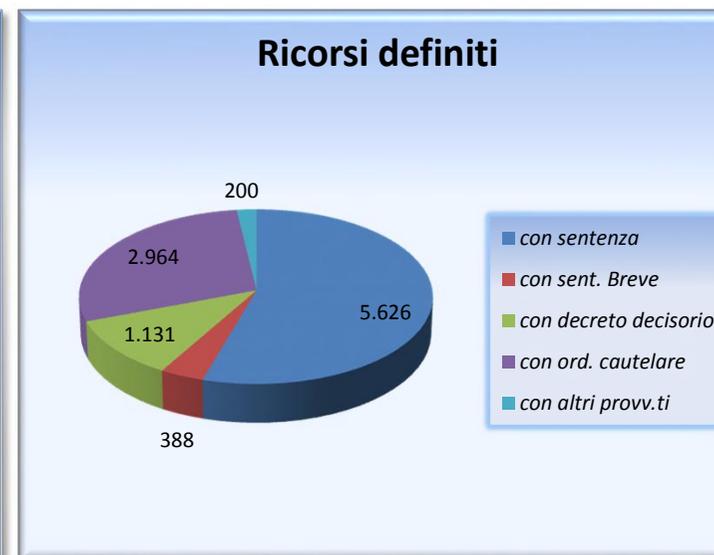
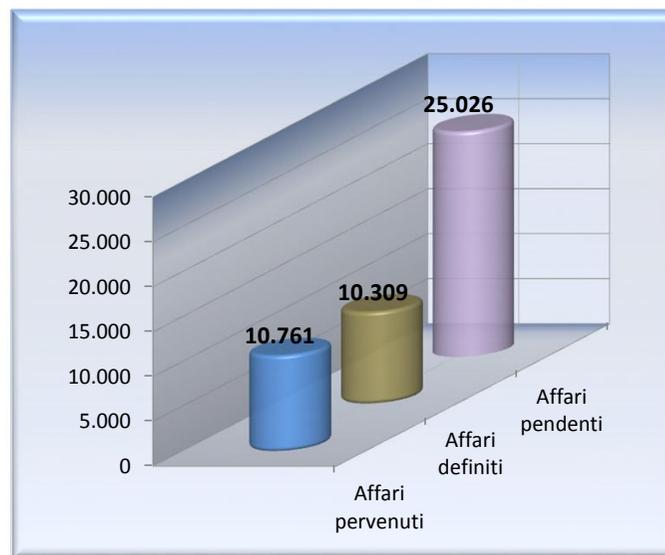
## *GRAFICI*

# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - Attività Giurisdizionale

Anno 2014

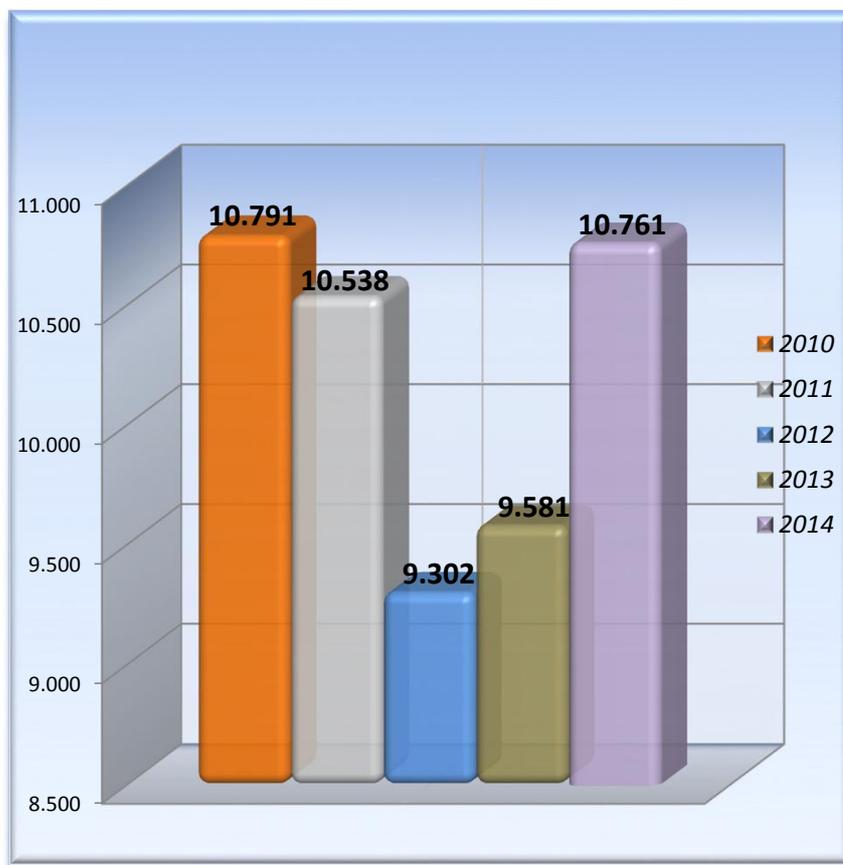
Sezioni	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti					Totale	Ricorsi pendenti al 31.12.2014
		con sentenza	con sent. Breve	con decreto decisivo	con ord. cautelare	con altri provv.ti		
3	2.709	1.444	112	278	741	37	2.612	4.543
4	2.747	1.460	49	582	569	57	2.717	9.681
5	2.253	1.632	181	170	622	36	2.641	5.071
6	3.049	1.086	46	101	1.032	65	2.330	5.684
Plenaria	3	4	0	0	0	5	9	47
<b>Totale</b>	<b>10.761</b>	<b>5.626</b>	<b>388</b>	<b>1.131</b>	<b>2.964</b>	<b>200</b>	<b>10.309</b>	<b>25.026</b>



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - ricorsi pervenuti  
Attività Giurisdizionale 2010/2014

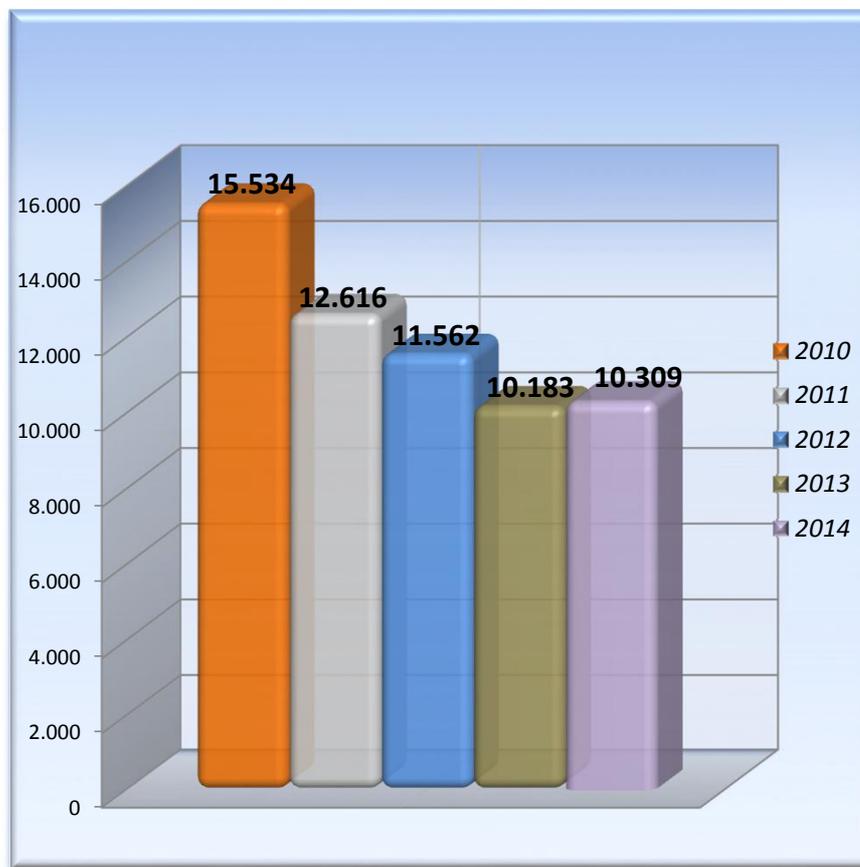
2010	2011	2012	2013	2014
10.791	10.538	9.302	9.581	10.761



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - ricorsi definiti  
Attività Giurisdizionale 2010/2014

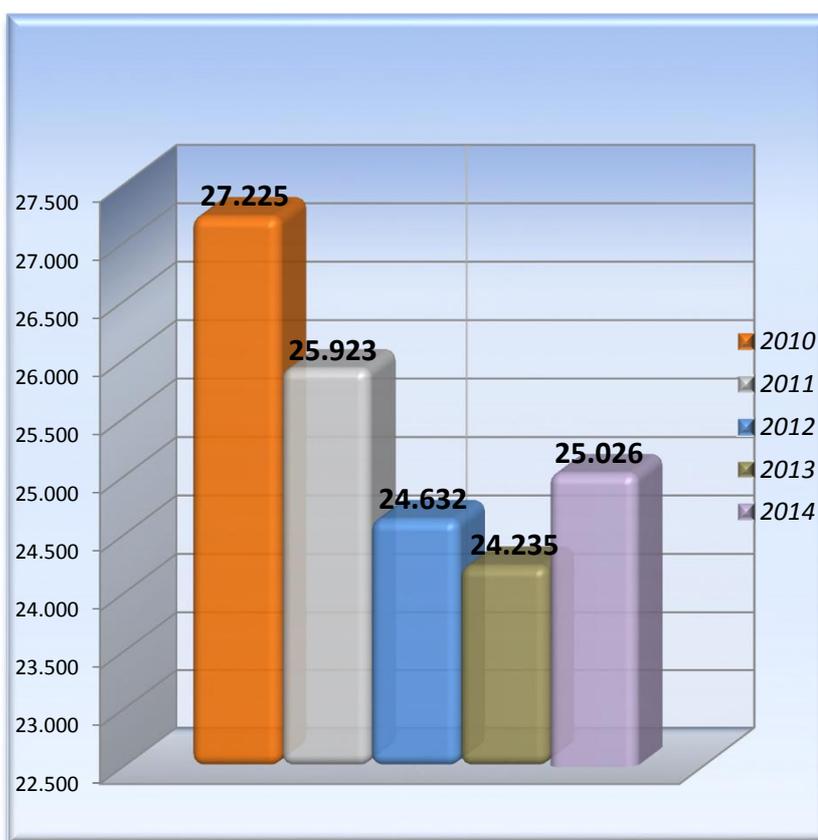
2010	2011	2012	2013	2014
15.534	12.616	11.562	10.183	10.309



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - ricorsi pendenti  
Attività Giurisdizionale 2010/2014

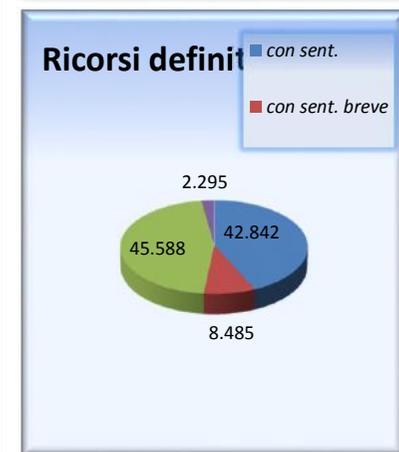
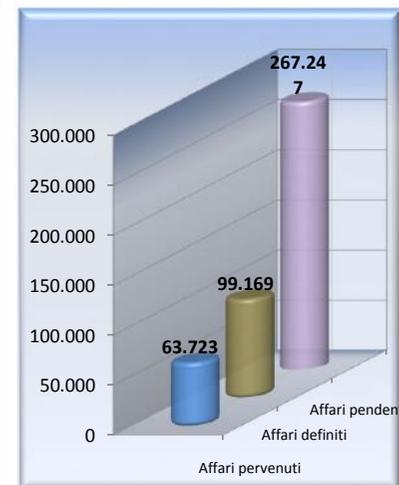
2010	2011	2012	2013	2014
27.225	25.923	24.632	24.235	25.026



# Tribunali Amministrative Regionali

Prospetto riepilogativo - Anno 2014

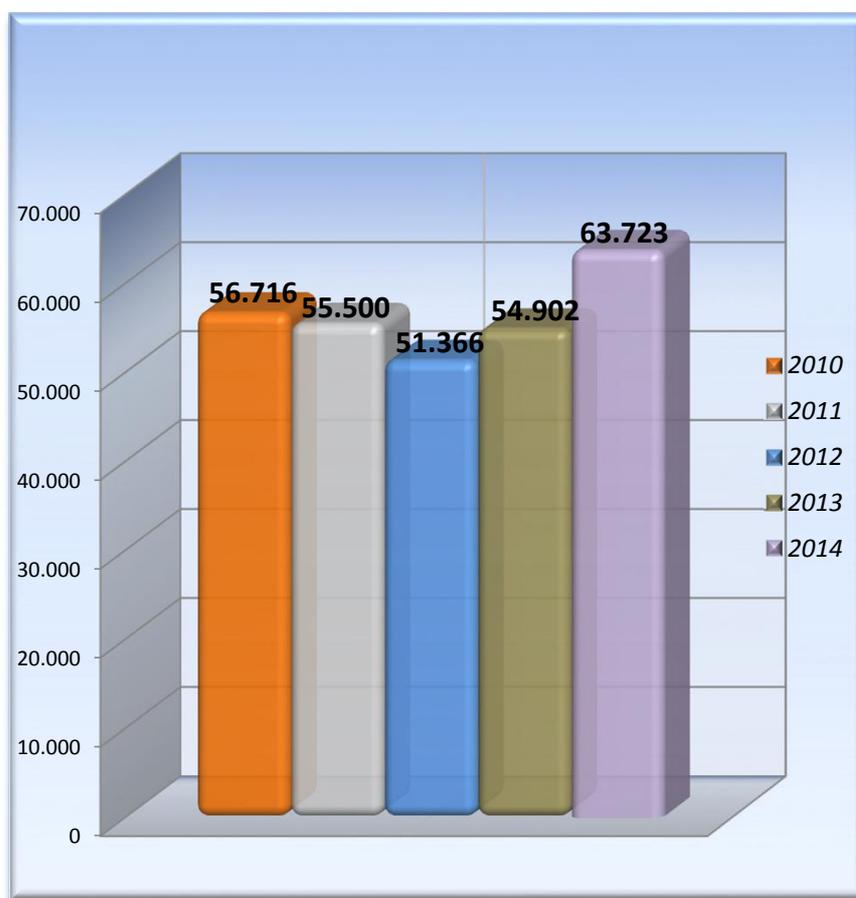
Sede	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti					Totale	Ricorsi pendenti al 31.12.2014
		con sent.	con sent. breve	con dec. decis.	con altri provv.ti			
TAR ABRUZZO L AQUILA	895	663	31	119	75	888	2.378	
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	417	388	92	39	27	546	429	
TAR BASILICATA POTENZA	935	722	93	254	52	1.121	1.982	
TAR CALABRIA CATANZARO	2.155	1.608	234	3.407	45	5.294	12.096	
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.staccata	858	628	87	371	41	1.127	4.028	
TAR CAMPANIA NAPOLI	6.773	5.373	709	5.618	104	11.804	30.543	
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	2.827	1.746	177	666	84	2.673	13.639	
TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	1.200	872	258	610	77	1.817	5.139	
TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	378	344	96	94	9	543	972	
TAR FRIULI-VENEZIA,GIULIA TRIESTE	478	490	153	109	18	770	842	
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	887	856	105	743	31	1.735	3.759	
TAR LAZIO ROMA	16.855	8.775	2.123	21.079	557	32.534	70.580	
TAR LIGURIA GENOVA	1.384	1.538	233	251	19	2.041	4.038	
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	1.720	827	425	464	35	1.751	4.025	
TAR LOMBARDIA MILANO	3.629	2.147	376	596	170	3.289	9.258	
TAR MARCHE ANCONA	877	684	100	665	107	1.556	4.721	
TAR MOLISE CAMPOBASSO	464	573	50	141	24	788	978	
TAR PIEMONTE TORINO	1.544	1.536	342	408	36	2.322	3.989	
TAR PUGLIA BARI	1.670	1.151	161	326	85	1.723	4.965	
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	3.124	2.586	195	397	184	3.362	4.781	
TAR SARDEGNA CAGLIARI	1.335	851	216	313	18	1.398	3.459	
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	3.203	2.294	425	5.604	224	8.547	49.662	
TAR SICILIA PALERMO	4.206	2.156	901	982	102	4.141	11.881	
TAR TOSCANA FIRENZE	2.222	1.696	397	736	46	2.875	8.097	
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	427	233	14	41	6	294	612	
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	505	432	12	1	9	454	356	
TAR UMBRIA PERUGIA	861	579	16	140	20	755	2.029	
TAR VALLE D AOSTA AOSTA	77	60	8	9	1	78	63	
TAR VENETO VENEZIA	1.817	1.034	456	1.405	48	2.943	7.946	
<b>Totale</b>	<b>63.723</b>	<b>42.842</b>	<b>8.485</b>	<b>45.588</b>	<b>2.295</b>	<b>99.169</b>	<b>267.247</b>	



# *Tribunali Amministrativi Regionali*

Prospetto riepilogativo - ricorsi pervenuti  
Attività 2010/2014

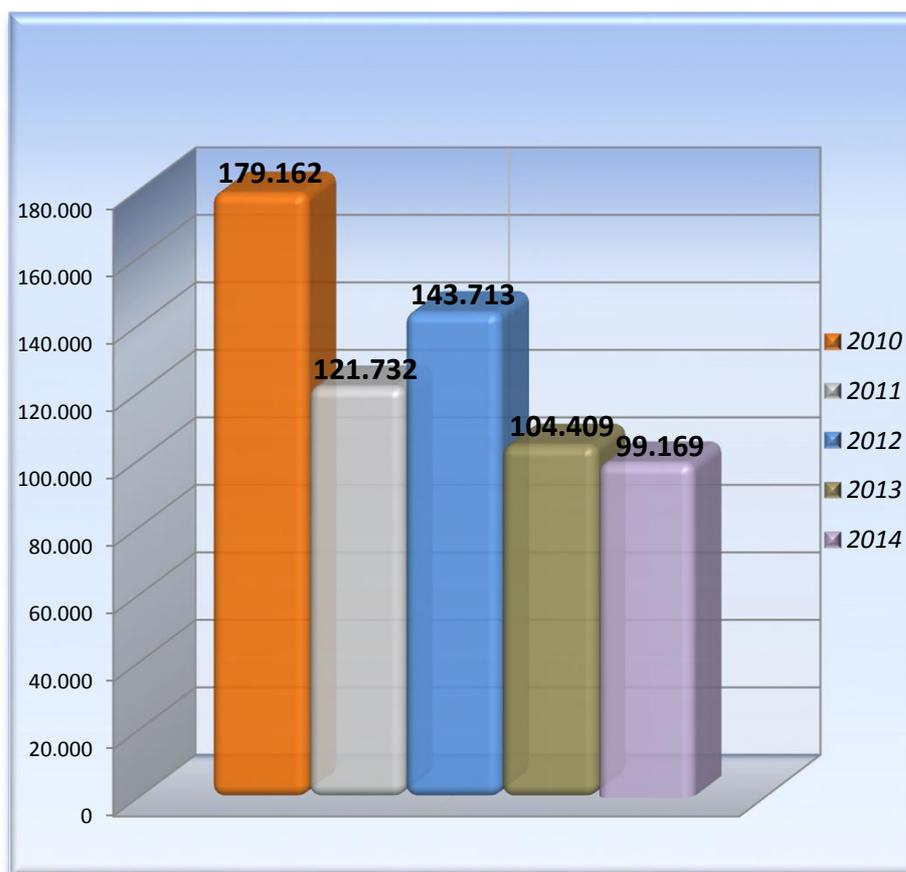
2010	2011	2012	2013	2014
56.716	55.500	51.366	54.902	63.723



# *Tribunali Amministrativi Regionali*

Prospetto riepilogativo - ricorsi definiti  
Attività 2010/2014

2010	2011	2012	2013	2014
179.162	121.732	143.713	104.409	99.169



# *Tribunali Amministrativi Regionali*

Prospetto riepilogativo - ricorsi pendenti  
Attività 2010/2014

2010	2011	2012	2013	2014
509.246	441.496	348.896	298.221	267.247

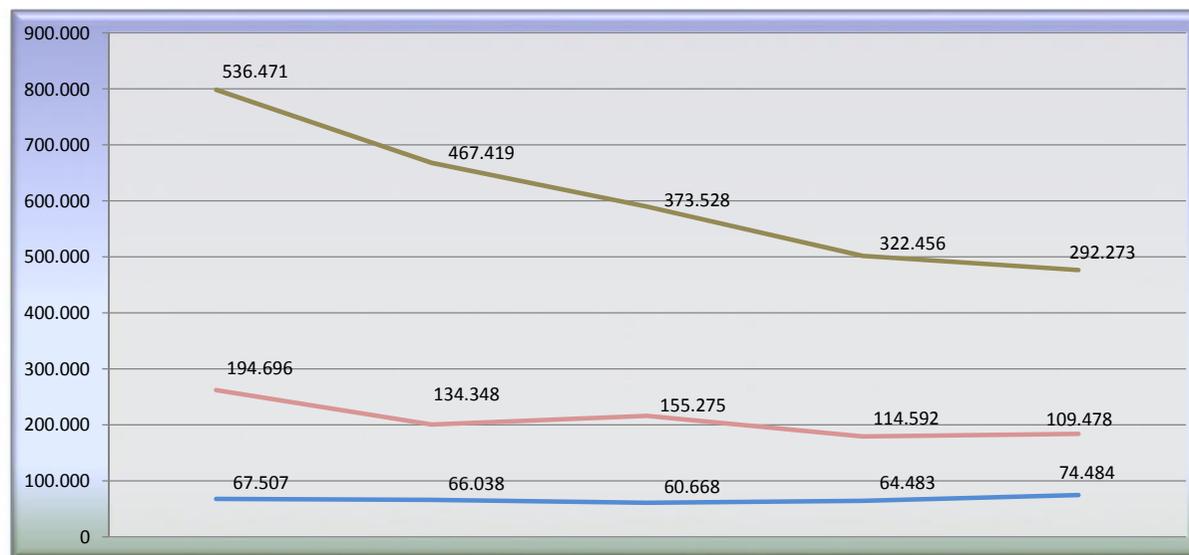


# Giustizia Amministrativa

Prospetto riepilogativo attività giurisdizionale

Attività 2010/2014

Anno di attività	2010	2011	2012	2013	2014
Ricorsi pervenuti	67.507	66.038	60.668	64.483	74.484
Ricorsi definiti	194.696	134.348	155.275	114.592	109.478
Ricorsi pendenti	536.471	467.419	373.528	322.456	292.273

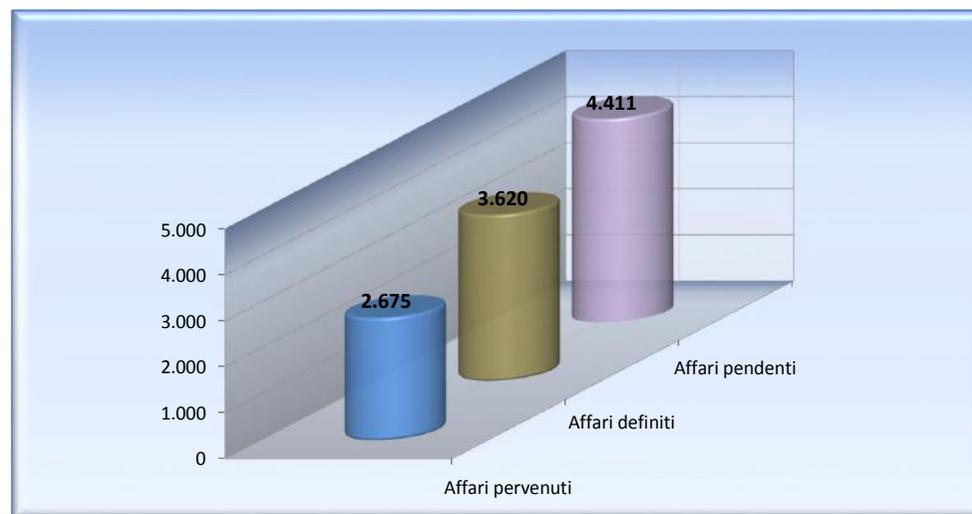


# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - Attività Consultiva

Anno 2014

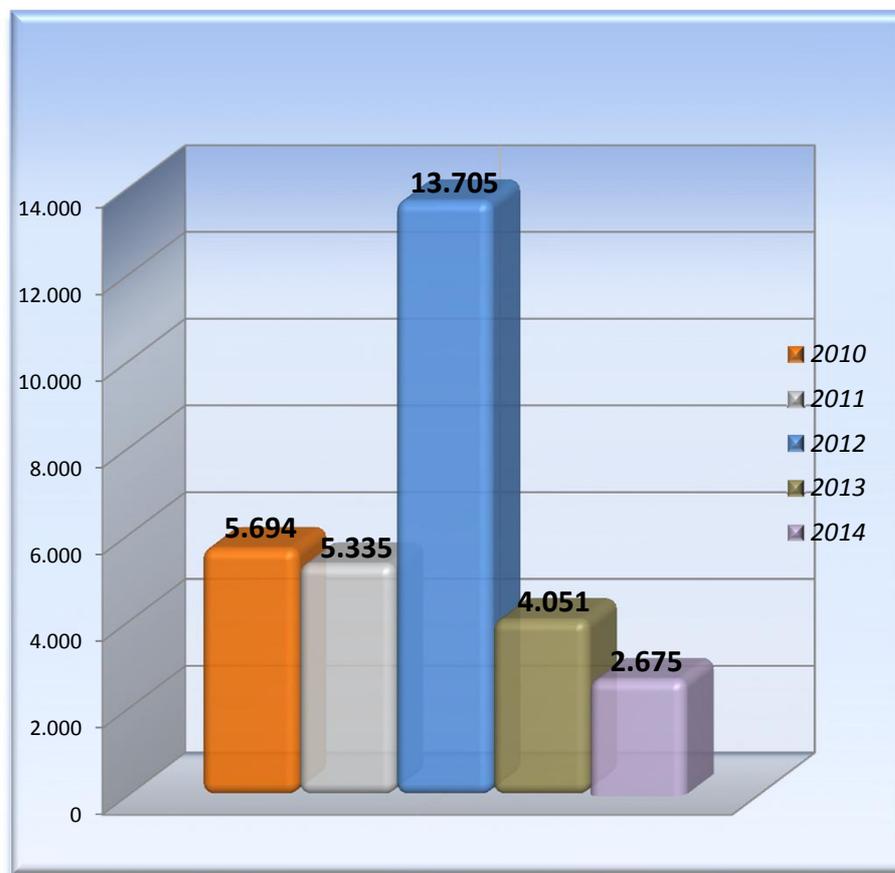
Sezioni	Affari pervenuti	Affari definiti							Totale Affari definiti	Affari pendenti al 31.12.2014
		<i>ricorso</i>	<i>quesito</i>	<i>richiesta parere</i>	<i>riesame</i>	<i>revocazione</i>	<i>regolamento</i>	<i>altri pareri</i>		
1	1.319	1.725	18	23	37	28	0	0	1.831	1.028
2	1.275	1.663	19	4	0	17	0	0	1.703	3.364
C	81	1	2	0	0	0	83	0	86	19
<b>Totale</b>	<b>2.675</b>	<b>3.389</b>	<b>39</b>	<b>27</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>83</b>	<b>0</b>	<b>3.620</b>	<b>4.411</b>



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - affari pervenuti  
Attività Consultiva 2010/2014

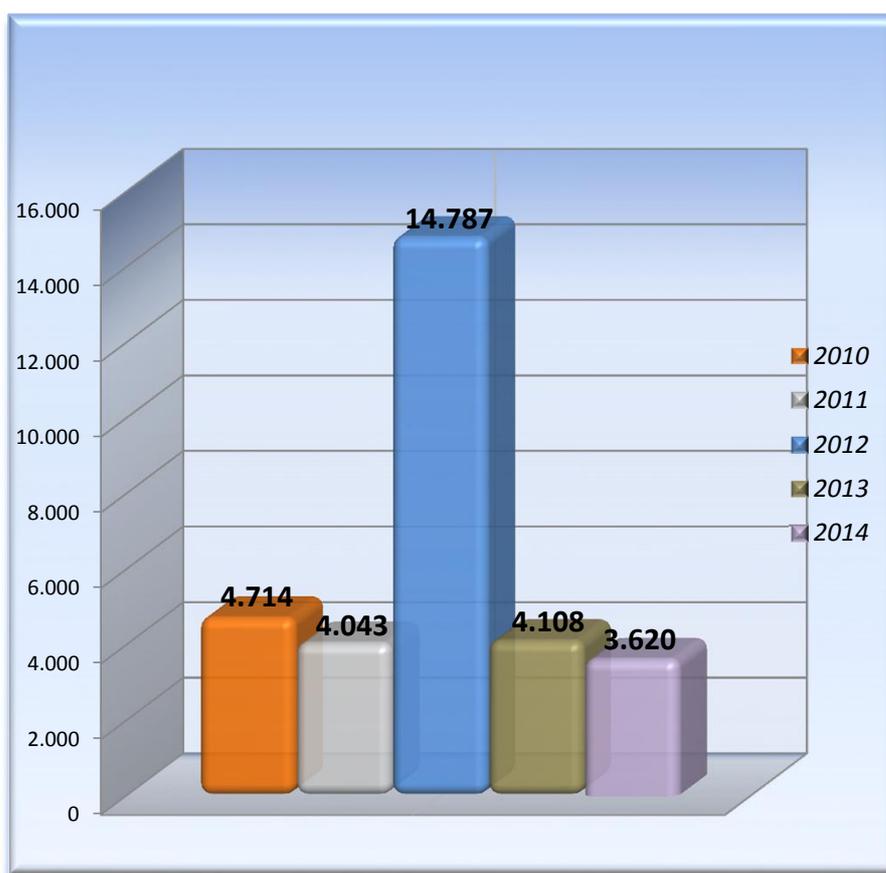
2010	2011	2012	2013	2014
5.694	5.335	13.705	4.051	2.675



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - affari definiti  
Attività Consultiva 2010/2014

2010	2011	2012	2013	2014
4.714	4.043	14.787	4.108	3.620



# Consiglio di Stato

Prospetto riepilogativo - affari pendenti  
Attività Consultiva 2010/2014

2010	2011	2012	2013	2014
4.903	6.096	7.017	5.316	4.411



