

1

L'ORDINAMENTO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

di Umberto Fantigrossi

SOMMARIO: 1. La definizione della materia e le origini fino alla Costituente; 2. I principi costituzionali; 3. I soggetti e l'organizzazione; 4. Il ruolo e la carriera dei magistrati; 5. Le risorse: il personale amministrativo e il finanziamento; 6. Ruolo degli avvocati e prospettive di riforma.

1. La definizione della materia ed origini fino alla Costituente.

Con l'espressione ordinamento giudiziario ci si riferisce generalmente all'insieme delle regole che attengono all'organizzazione della magistratura, alla sua collocazione istituzionale rispetto agli altri poteri dello Stato e a tutto quanto consente ai magistrati di svolgere la propria funzione in condizione di autonomia. Per sottrazione, si potrebbe dire che appartengono al tema dell'ordinamento tutte le questioni relative alle risorse umane e materiali serventi l'esercizio della giurisdizione, e principalmente, quindi, ciò che concerne il ruolo e la carriera dei magistrati, e il governo e l'organizzazione della c.d. "macchina della giustizia", con esclusione di quanto è oggetto delle norme propriamente processuali. In sostanza, l'ordinamento giudiziario riguarda tutto ciò che è necessario allo svolgimento dei processi secondo i principi e le regole che attengono alla funzione giurisdizionale. Nel settore della giustizia amministrativa, il relativo ordinamento è oggetto di una legge (L. 27 aprile 1982 n. 186) diversa dal codice del processo, il che conferma e giustifica l'autonoma considerazione dei profili organizzativi e ordinamentali che in tale disciplina trovano specifica regolazione.

È una materia in qualche modo trascurata rispetto allo studio dei vari tipi di processo, ma non di meno importante, se si considera il condizionamento che può derivare dalle soluzioni e dalle scelte che si adottano sul piano dell'organizzazione giudiziaria, rispetto al concreto svolgersi della funzione giudiziaria. Soprattutto in termini di tempi della risposta alla domanda di giustizia, ma anche relativamente alla qualità della medesima. Guardare alla giustizia amministrativa dalla parte dell'organizzazione appare peraltro assai utile per valutare il ruolo istituzionale e più ampiamente "politico" che i giudici amministrativi, e gli organi da essi composti, hanno svolto e svolgono nel complesso della società e nei rapporti con le altre istituzioni.

Il nostro sistema di tutela nei confronti della pubblica amministrazione è tradizionalmente dualistico, nel senso che il suo nucleo centrale si fonda sul riconoscimento di una particolare posizione sostanziale, l'interesse legittimo, che connota il ruolo del cittadino di fronte all'esercizio del potere amministrativo, e che è diversa dal diritto soggettivo: le controversie che riguardano le due diverse posizioni sono affidate alla competenza di due distinti plessi giudiziari, tra loro del tutto autonomi sul piano dell'organizzazione. Il che non esclude, come si dirà più ampiamente nel prossimo paragrafo, che ad entrambi possano applicarsi i fondamentali principi costituzionali in materia di autonomia della magistratura e di giusto processo e che l'unità dell'ordinamento venga assicurata dal ruolo svolto dalla Corte di Cassazione anche nei confronti del Consiglio di Stato.

Poiché si tratta di un sistema che è frutto di un lungo processo di stratificazione progressiva, la sua comprensione necessita di un richiamo alle origini e alle successive principali tappe evolutive.

L'atto di nascita della giustizia amministrativa, nel nostro paese, può essere identificato nell'editto albertino "*dato al castello di Racconigi il 18 agosto 1831*", "*pel quale fu istituito nei regii Stati di terraferma un Consiglio di Stato*", composto di tre sezioni, ovvero la sezione dell'interno, la sezione di giustizia, grazia e affari ecclesiastici e la sezione delle finanze. La presidenza delle sezioni riunite fu esercitata per la prima volta dal sovrano il 15 febbraio 1832. L'editto prevedeva che "*il Consiglio di Stato non stabilirà mai cosa veruna in forma di decisione, ma in maniera di deliberazione consultiva*". Anche nella legislazione di altri Stati italiani antecedenti l'unificazione era presente un sistema di contenzioso amministrativo con un Consiglio di Stato (come nel Ducato di Parma e Piacenza) o altri organi di giustizia amministrativa. Nel Regno di Sardegna, con la legge Rattazzi del 1859, il Consiglio di Stato evolve da organo politico ad organo consultivo a più marcata vocazione "tecnico-amministrativa", con l'abolizione della presenza del Re e con

l'attribuzione di funzioni di giudice di unico grado o di ultima istanza del contenzioso amministrativo. L'Unità d'Italia portò, in ossequio al principio liberale dell'unità della giurisdizione, alla legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, recante l'abolizione degli organi ordinari del contenzioso amministrativo, la devoluzione al giudice ordinario di tutte le questioni relative a diritti civili (e cioè ai diritti soggettivi privati) e ai diritti politici (cioè ai diritti soggettivi pubblici), nelle quali fosse parte una pubblica amministrazione; la tutela degli interessi legittimi veniva rimessa alla stessa pubblica amministrazione (ricorsi in opposizione o gerarchici). Rimanevano però in vita altre giurisdizioni speciali (per es. la Corte dei Conti in materia di contabilità e pensioni) e la risoluzione dei conflitti tra l'autorità giudiziaria ordinaria e le giurisdizioni speciali era rimessa al Consiglio di Stato. Quest'ultimo conservava, inoltre, una propria competenza su alcune rilevanti materie (debito pubblico, controversie tra autorità civili ed ecclesiastiche, pareri sui ricorsi straordinari al Re), indicate nell'allegato D.

Nel 1877, con la L. n. 3761, la risoluzione dei conflitti tra i diversi plessi giudiziari vennero attribuiti alla competenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, insieme al potere di annullare le sentenze delle giurisdizioni speciali viziate da incompetenza o da difetto di giurisdizione. Il sistema ha poi conosciuto un'ulteriore fondamentale tappa storica con la legge Crispi (la L. n. 5992 del 1889), istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato, alla quale venne conferita una competenza generale di legittimità per il sindacato degli atti amministrativi, ed, eccezionalmente, anche una competenza "di merito". In sostanza, fu accolto il messaggio di Silvio Spaventa, che aveva invocato la "*giustizia nell'amministrazione*", ed anche le sollecitazioni di altri statisti dell'epoca, come Minghetti e Zanardelli, innestando la funzione giurisdizionale per la tutela degli interessi legittimi in un corpo, quello del Consiglio di Stato, saldamente interno all'amministrazione pubblica. Ciò spiega la ragione per la quale una parte della dottrina contestò, inizialmente, la natura giurisdizionale dei compiti affidati alla nuova sezione. In tale occasione furono, peraltro, stabilite anche per i giudici del Consiglio di Stato, una serie di garanzie di inamovibilità, proprie della natura giurisdizionale. La questione venne risolta dal legislatore con la riforma Giolitti (L. n. 62 del 1907) che rese chiara la natura giurisdizionale del Consiglio di Stato ed istituì la V sezione, cui venne attribuita la competenza giurisdizionale di merito, includendo in essa il giudizio di ottemperanza. Nello stesso anno furono approvati il Testo Unico delle Leggi sul Consiglio di Stato e le norme di procedura.

Un'ulteriore significativa tappa del periodo anteriore alla Costituzione è rappresentata dalla legge istitutiva della competenza esclusiva (R.D. n. 2840 del 1923),

che eliminò, per alcune materie, fra cui la principale fu quella del pubblico impiego, la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, attribuendo la competenza sulle relative vertenze al giudice amministrativo. In tale occasione, venne anche meno la differenziazione tra la IV e la V sezione del Consiglio di Stato.

La circostanza che nel periodo fascista il regime si fosse limitato a questa sola riforma, e che il Consiglio di Stato avesse conservato un atteggiamento di indipendenza nei confronti di quel regime, sono state premesse importanti per gli ulteriori sviluppi del sistema nell'immediato dopoguerra.

Nel dibattito costituente si confrontarono due posizioni a proposito della giurisdizione amministrativa. Quella del pieno affidamento al giudice ordinario anche delle liti in cui fosse parte la pubblica amministrazione, e della conseguente eliminazione di tutti i giudici speciali, orientamento sostenuto da Calamandrei; e quella opposta, poi risultata vincente, sostenuta soprattutto da Bozzi, che mirava in sostanza a costituzionalizzare l'esistente, in particolare la posizione del Consiglio di Stato con la sua duplice funzione di giudice e di massimo organo consultivo. Ciò per assicurare un più sensibile apprezzamento dell'interesse pubblico ed una maggiore contiguità e connessione con la volontà del legislatore. Rimane significativa, peraltro, la circostanza che presidente della Commissione "dei settantacinque", che predispose il progetto della Costituzione, fosse Meuccio Ruini, allora presidente del Consiglio di Stato e che era stato anche a capo, all'interno di quest'ultimo, della Commissione speciale incaricata dello studio della riforma costituzionale, la cui relazione finale, approvata dall'Adunanza Generale del 9 luglio 1946, conteneva molti dei punti fondamentali che hanno poi formato l'impianto della nuova Carta.

2. I principi costituzionali.

Pur essendo chiaro che la Costituzione non ha rivoluzionato il sistema esistente della nostra giustizia amministrativa, è altrettanto vero che il complesso dei principi costituzionali non riflette unicamente il sistema precedente, contenendo in sé quei valori in grado di far maturare trasformazioni significative del ruolo dei cittadini nella società e nei confronti dello Stato e della pubblica amministrazione, trasformazioni che si riflettono anche nella sfera dei conflitti tra autorità e libertà e in quella del processo, in cui questo confronto trova una delle più significative manifestazioni.

Nella nostra Carta fondamentale la materia è trattata in modo articolato, in norme che attengono al ruolo del giudice e in particolare, dei giudici speciali,

in disposizioni relative all'azione e all'assetto della giurisdizione amministrativa. Poiché in questa sede viene trattato il tema dell'ordimento della G.A., appare necessario limitare il richiamo a queste ultime, e quindi specificatamente:

- all'art. 100, comma 1, che definisce il Consiglio di Stato “organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione”;
- all'art. 100, comma 3, che affida alla legge il compito di assicurare l'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti e dei loro componenti di fronte al Governo;
- all'art. 103, comma 1, che riserva al Consiglio di Stato e agli altri organi di giustizia amministrativa la giurisdizione “*per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”;
- all'art. 111, comma 8, il quale prevede il ricorso in Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato (e della Corte dei Conti) per i soli motivi attinenti alla giurisdizione;
- all'art. 125, nel quale si dispone che “*nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito con legge della Repubblica*”.

Stretta attinenza con queste disposizioni ha l'art. 108, comma 2, che affida sempre alla legge il compito di assicurare l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

Si coglie, qui, una prima rilevante distinzione tra l'ordinamento giudiziario ordinario e quello della giurisdizione amministrativa. Mentre nel primo ambito si riconosce che la magistratura costituisce “un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere” (art. 104, comma 1) e, in conseguenza di ciò, è la stessa Costituzione a prevedere e disciplinare l'organo preposto ad assicurare tale posizione istituzionale (ovvero il Consiglio Superiore della Magistratura, art. 104, commi 2 e ss.), nel secondo ambito la garanzia costituzionale non si spinge a riconoscere l'autonomia dei giudici ma è limitata alla loro indipendenza, e è delegato al legislatore ordinario il compito di individuarne le forme e i modi. Si è già detto, al riguardo, che la Costituzione ha adottato un modello di indipendenza “forte” per la magistratura ordinaria e di indipendenza “sufficiente” per le altre magistrature. In ogni caso, è evidente che il grado di questa autonomia, nel nostro campo, è affidato prevalentemente alle scelte discrezionali del legislatore ordinario, che, ad oggi, ha conservato i tratti del tradizionale raccordo tra la magistratura di vertice della giustizia amministrativa e il Governo. Raccordo che si sostanzia, come si ve-

drà, in primo luogo, nella nomina governativa di una quota pari ad un quarto dei Consiglieri di Stato e dal potere di “alta sorveglianza” su tutti gli uffici e su tutti i magistrati amministrativi, affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla nodale questione relativo alla conformità alla Costituzione della previsione del potere di nomina governativa di una quota di Consiglieri di Stato, la Corte Costituzionale si è pronunciata nel 1973, con la sentenza n. 177, che ha respinto le censure avanzate nelle due ordinanze di rimessione emesse dalla IV e dalla V Sezione dello stesso Consiglio di Stato, affermando che i requisiti di ammissione e le regole procedurali che il Governo è tenuto a seguire – prima tra le quali la designazione o la proposta dello stesso Consiglio di Stato – consentono di assicurare che il potere discrezionale di nomina sia esercitato nel rispetto dell’esigenza dell’idoneità del giudice e dell’indipendenza del Consiglio di Stato e dei suoi componenti di fronte al Governo. Il tema è peraltro ricorrente nel dibattito dottrinale e non pochi auspicano che questa posizione possa essere prima o poi riconsiderata.

Al di fuori di questa specifica problematica, l’attuazione del disegno costituzionale è stato particolarmente lento: infatti solo a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della composizione dei giudici amministrativi di primo grado ereditati dal precedente ordinamento (le giunte provinciali amministrative di cui alla sentenza della Corte Cost. n. 30 del 1967) e del conseguente necessitato affidamento del relativo contenzioso al Consiglio di Stato come giudice di unico grado (Cons. Stato, A.P. n. 5 del 1969) venne avviato l’iter parlamentare per l’istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, avvenuto con la L. n. 1034 del 1971.

L’ordinamento della giustizia amministrativa, dopo la creazione dei T.A.R., è stato oggetto di una riforma tendenzialmente organica con la già richiamata L. 27 aprile 1982 n. 186, il cui testo attualmente in vigore è il frutto di successive novelle intervenute principalmente nel 2000, con la L. n. 205, e, successivamente, con l’approvazione del Codice del processo amministrativo introdotto dal Decreto Legislativo n. 104 del 2010.

3. I soggetti e l’organizzazione.

La giustizia amministrativa, dal punto di vista della funzione, si articola in due “plessi” distinti, corrispondenti ai due gradi di giudizio, ovvero il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali, il cui funzionamento è affidato alla magistratura amministrativa. Il ruolo della stessa è unico, articolato nelle varie qualifiche, come stabilito nella Tabella allegata alla L. n. 186 del 1982, legge che

attualmente, “*in attesa del generale riordino dell'ordinamento della giustizia amministrativa*” (come recita l'art. 7, comma 1), è la fonte normativa principale della materia. Sul piano della normazione secondaria, il testo di riferimento è il Regolamento di Organizzazione degli Uffici Amministrativi della giustizia amministrativa, approvato con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 29 gennaio 2018 n. 9.

Benché, come si è visto, anche per la giurisdizione amministrativa operino i principi costituzionali di indipendenza e di autogoverno, le relazioni organizzative e strutturali con le altre istituzioni dello Stato sono diverse e, per vari aspetti, più intense di quelle vigenti per la giurisdizione ordinaria. Sotto un primo profilo, è il Presidente del Consiglio, e non il Ministro della Giustizia, il “referente” istituzionale della giustizia amministrativa. Al capo del Governo sono, infatti, attribuiti una serie di importanti competenze, tra le quali, oltre alla già richiamata “alta sorveglianza” su tutti gli uffici e su tutti i magistrati – sui risultati della quale egli riferisce annualmente al Parlamento con una relazione sullo stato della giustizia amministrativa (art. 31 della L. n. 186/1982) – vi è anche la contitolarità, in via disgiunta con il Presidente del Consiglio di Stato, dell'azione disciplinare. Allo stesso Presidente del Consiglio spetta poi, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio di Presidenza, di formulare al Presidente della Repubblica la proposta di nomina del Presidente del Consiglio di Stato. La prassi generalmente seguita prevede che il Consiglio di Presidenza indichi un solo candidato, ma si è verificato, anche di recente, che il capo del Governo richieda la formulazione di una “rosa” di nomi, riportando la scelta alla propria autonoma valutazione.

Un altro momento significativo di raccordo tra la Giustizia amministrativa e le altre istituzioni dello Stato è rappresentato dalla previsione della nomina, da parte del Parlamento, di quattro componenti laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, che è l'organo di autogoverno corrispondente, in quest'ambito, al Consiglio Superiore della Magistratura. L'art. 7 della L. n. 186/1982, come innovata, in questa parte, dalla L. n. 150/2005, prevede che i componenti laici vengano scelti tra i professori ordinari di materie giuridiche o tra avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale. Gli altri componenti del Consiglio di Presidenza sono il Presidente del Consiglio di Stato (che lo presiede) quattro magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e sei magistrati in servizio presso i Tribunali Amministrativi Regionali, nonchè quattro magistrati supplenti. La nomina dei componenti in rappresentanza dei magistrati è elettiva, il mandato è di quattro anni e non è consentita l'immediata rieleggibilità.

Alle sedute nelle quali possono essere adottate misure finalizzate ad assicurare la migliore funzionalità del processo amministrativo telematico partecipano,

con diritto di voto, il Presidente aggiunto del Consiglio di Stato ed il Presidente di Tribunale Amministrativo Regionale con la maggiore anzianità di ruolo.

Il Consiglio di Presidenza ha piena competenza sullo stato giuridico dei magistrati amministrativi e sul conferimento degli incarichi. Approva il bilancio e il conto consuntivo della G.A., formula proposte per l'adeguamento delle strutture e dei servizi, delibera in materia di piante organiche del personale di magistratura e formula direttive ai presidenti degli uffici giudiziari per l'organizzazione dell'attività giurisdizionale; infine, stabilisce criteri e modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati.

Il Presidente del Consiglio di Stato è l'organo di vertice amministrativo – istituzionale della Giustizia amministrativa e, in questa veste, esercita le funzioni di indirizzo politico amministrativo proponendo al Consiglio di Presidenza, le linee generali dell'azione amministrativa.

Queste le principali funzioni del Presidente del Consiglio di Stato:

- individuare le sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive, determinando le rispettive materie di competenza, nonché la composizione dell'Adunanza Plenaria;
- esercitare la vigilanza su tutti gli uffici e su tutti i magistrati e promuovere il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati;
- presiedere il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa;
- individuare gli obiettivi e i programmi generali della gestione della Giustizia amministrativa, e proporre al Consiglio di Presidenza, per le competenti determinazioni, le conseguenti direttive;
- proporre, sentito il Consiglio di Presidenza, la nomina del Segretario generale della Giustizia amministrativa;
- conferire, sentito il Consiglio di Presidenza, gli incarichi di Segretario delegato per il Consiglio di Stato e di Segretario delegato per i Tribunali Amministrativi Regionali;
- conferire gli incarichi ai magistrati addetti al Segretariato generale della giustizia amministrativa, informandone preventivamente il Consiglio di Presidenza;
- scegliere i magistrati preposti all'Ufficio stampa e comunicazione istituzionale e all'Ufficio rapporti con le Istituzioni comunitarie e internazionali, informandone preventivamente il Consiglio di Presidenza;
- conferire gli incarichi ai dirigenti generali, su proposta del Segretario generale, d'intesa con il Segretario delegato del Consiglio di Stato e il Segretario delegato dei Tribunali Amministrativi Regionali;

- nominare, su proposta del Segretario generale e sentiti il Segretario delegato del Consiglio di Stato, il Segretario delegato dei Tribunali Amministrativi Regionali, il Direttore generale delle risorse umane, organizzative e finanziarie, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'intero plesso del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali; valutare le prestazioni di quest'ultimo, alla stregua dei risultati raggiunti in relazione ai compiti di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190;
- esercitare, fatte salve le competenze del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, le attribuzioni che l'art. 15 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, demanda agli organi di Governo, dandone comunicazione al Consiglio medesimo;
- costituire, con proprio decreto, ove non diversamente disposto, le commissioni previste da norme di legge e di regolamento o da accordi sindacali.

Le funzioni del Presidente del Consiglio di Stato non si esauriscono, peraltro, nell'ambito dell'organizzazione della Giustizia amministrativa come strettamente intesa.

Innovativa – e non apprezzata dall'avvocatura – è apparsa la disposizione (art. 13-ter dell'allegato II al D. Lgs. n. 104 del 2010) che prevede che le parti del processo amministrativo redigano il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e i limiti dimensionali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio di Stato. Tale previsione è stata attuata con il Decreto n. 167 del 22 dicembre 2016, successivamente modificato, su istanza dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti, con il Decreto 16 ottobre 2017 che ha reso meno stringenti tali limiti.

È possibile inquadrare in questa prospettiva, di ampliamento dei compiti e del ruolo del Presidente del Consiglio di Stato, anche la possibilità, per quest'ultimo, di partecipare al circuito dei rapporti tra le c.d. Alte Corti, nazionali ed estere. Si è infatti instaurata, di recente, la prassi del c.d. “dialogo” tra le Corti superiori, indirizzato ad assicurare la sinergia e la consonanza tra le giurisdizioni, prassi che ha portato alla sottoscrizione, il 15 maggio 2017, di un memorandum di intenti tra il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, i Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti e i Procuratori Generali presso la Cassazione e la Corte dei Conti. Il documento è finalizzato ad assicurare un miglior coordinamento tra i vertici delle tre giurisdizioni ed anche a promuovere l'introduzione di norme, a “Costituzione invariata”, che consentano forme di integrazione tra gli organi collegiali di vertice, con funzioni specificatamente nomofilattiche.

Il Presidente del Consiglio di Stato è coadiuvato nelle sue funzioni da un Presidente aggiunto, il quale, oltre a sostituirlo nei casi di assenza o impedimento, diri-

ge l'Ufficio studi, massimario e formazione e presiede la Commissione per il monitoraggio del processo amministrativo telematico, prevista dall'art. 7, comma 7, del D.L. n. 168 del 2016, convertito dalla Legge n. 197 del 2016, allo stato non ancora resa operativa e di fatto sostituita da un più ampio ed informale "tavolo tecnico".

I compiti di programmazione, indirizzo e controllo sull'andamento dell'azione amministrativa, servente la giurisdizione amministrativa, sono attribuiti ai Presidenti titolari delle Sezioni del Consiglio di Stato, dei Tribunali Amministrativi Regionali, delle Sezioni distaccate e degli altri organi della Giustizia amministrativa, e sono elencati in dettaglio dall'art.6 del già richiamato Regolamento di Organizzazione del 2018. In particolare, per quanto attiene alla sorveglianza sull'andamento dei servizi e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione alle direttive impartite, la norma regolamentare prevede che i Presidenti operino d'intesa con il Dirigente preposto alla gestione amministrativa.

La struttura organizzativa della G.A. prevede, poi, il Segretariato generale della Giustizia amministrativa, composto dal Segretario generale nonché dal Segretario delegato per il Consiglio di Stato e dal Segretario delegato per i Tribunali Amministrativi Regionali.

Il Segretario generale, in base all'art. 8 del Regolamento di Organizzazione, oltre a svolgere compiti di assistenza del Presidente e di direzione, coordinamento e controllo degli Uffici di livello dirigenziale generale, "*è responsabile dei risultati complessivi della gestione amministrativa*" della G.A.

Ai Segretari delegati per il Consiglio di Stato e per i Tribunali amministrativi regionali spetta, tra l'altro, ognuno per la parte concernente il plesso di propria competenza, la definizione delle proposte di progetto del bilancio preventivo, sovrintendendo, a tale scopo, alla rilevazione e all'analisi delle diverse esigenze.

Sono, infine, previsti una pluralità di Uffici centrali, alcuni dei quali attribuiti sulla base, si ritiene, di un criterio non espresso di minore vicinanza o "sensibilità" rispetto all'esercizio della giurisdizione – alla competenza di dirigenti amministrativi (Ufficio dei servizi di presidenza, Uffici di supporto del Segretariato generale, Ufficio unico contratti e risorse), altri invece diretti da magistrati (Ufficio stampa e comunicazione istituzionale, Ufficio rapporti con le Istituzioni comunitarie e internazionali, Ufficio studi, massimario e formazione, Servizio per l'informatica).

Un'importante innovazione organizzativa, introdotta dall'art. 8 del D.L. 31 agosto 2016 n. 168, convertito dalla L. n. 197 del 2016, è rappresentata dall'Ufficio per il processo amministrativo, istituito, sul modello dell'analoga struttura introdotta nella giurisdizione ordinaria, in ogni sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, nella Sezione giurisdizionale del Consiglio di Giustizia amministrativa

per la Regione Siciliana, in ogni Tribunale Amministrativo Regionale e Sezioni distaccate e, nel T.A.R. del Lazio, in ogni Sezione. L'obiettivo è quello di supportare i magistrati nella gestione dei ricorsi e dei relativi fascicoli attraverso la collaborazione di laureati in tirocinio. Secondo l'art. 28 del Regolamento di Organizzazione l'Ufficio del processo svolge i seguenti compiti:

- a) analizzare le pendenze e i flussi delle sopravvenienze;
- b) organizzare udienze tematiche e quelle dedicate a cause seriali;
- c) compilare la scheda del fascicolo di causa, indicante la materia e l'esistenza di precedenti specifici; la compilazione della scheda può essere limitata a determinate tipologie di affari, individuate per materia o per anno di iscrizione dell'affare, secondo i criteri fissati dal presidente o suo delegato, come individuato al comma 3, sentiti i magistrati affidatari;
- d) fornire assistenza ai giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione;
- e) individuare di questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza;
- f) utilizzare ed eventualmente rielaborare, per l'espletamento dei propri compiti, come elencati nel presente comma, i dati forniti dall'ufficio statistica del Servizio dell'informatica, anche su richiesta del presidente o suo delegato, come individuato al comma 3;
- g) raccogliere il materiale e la documentazione necessari per l'inaugurazione dell'anno giudiziario;
- h) preparare *report* sui procedimenti in corso e sintesi delle decisioni emesse, finalizzati alla loro divulgazione, anche in raccordo con l'Ufficio studi;
- i) svolgere ogni altro compito, rientrando in quelli per legge assegnabili ai tirocinanti, utile al perseguimento del primario obiettivo di smaltimento dell'arretrato.

Naturalmente, il successo di questa innovazione dipenderà, da un lato, dalle risorse investite anche in campo tecnologico e, dall'altro, forse in misura ancor maggiore, dal salto culturale necessario, in capo ai giudici, a sfruttare appieno le potenzialità del lavoro in *equipe*.

4. Il ruolo e la carriera dei magistrati.

Il ruolo dei magistrati amministrativi prevede le seguenti qualifiche: Presidente del Consiglio di Stato; Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato; Presidenti di Tribunale Amministrativo Regionale; Consiglieri di Stato; Consiglieri di Tribuna-

le Amministrativo Regionale; Primi Referendari e Referendari; infine i Consiglieri del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Complessivamente si tratta di poco meno di 500 giudici.

Il sistema di reclutamento è complesso e articolato, prevedendo un triplice possibile accesso: a) il concorso a referendario dei T.A.R.; b) il concorso a consigliere di Stato; c) la libera nomina governativa a consigliere di Stato.

Al concorso per i posti di referendario possono partecipare gli appartenenti a determinate categorie, nell'ultima edizione così identificate:

1) i magistrati ordinari nominati a seguito di concorso per esame, che abbiano superato 18 mesi di tirocinio conseguendo una valutazione positiva di idoneità;

2) i magistrati contabili e della giustizia militare di qualifica equiparata a quelli di cui al numero 1);

3) gli avvocati dello Stato e i procuratori dello Stato alla seconda classe di stipendio;

4) i dipendenti dello Stato, muniti della laurea in giurisprudenza conseguita al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con qualifica dirigenziale o appartenenti alle posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, ivi compresi i militari appartenenti al ruolo ufficiali, con almeno cinque anni di anzianità di servizio maturati anche cumulativamente nelle suddette categorie;

5) il personale docente di ruolo delle università nelle materie giuridiche e i ricercatori i quali abbiano maturato almeno cinque anni di servizio;

6) i dipendenti delle regioni, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, muniti della laurea in giurisprudenza conseguita al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, assunti attraverso concorsi pubblici ed appartenenti alla qualifica dirigenziale o a quelle per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea, con almeno cinque anni di anzianità maturati, anche cumulativamente, nelle predette qualifiche;

7) gli avvocati iscritti all'albo da otto anni;

8) i consiglieri regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato le funzioni per almeno cinque anni o, comunque, per un intero mandato.

La Commissione di concorso è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Presidenza, ed è composta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, da un consigliere di T.A.R. e da due professori universitari ordinari di materie giuridiche. I Referendari, al compimento di quattro anni di anzianità nella qualifica, conseguono la nomina a primo Re-

ferendario, previo giudizio di non demerito del Consiglio di Presidenza e secondo l'ordine di precedenza risultante dal ruolo di anzianità. I Primi Referendari, al compimento di quattro anni di anzianità nella qualifica conseguono la nomina a Consigliere di T.A.R., con la medesima procedura del precedente passaggio.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato, i posti vacanti sono conferiti, per metà, ai Consiglieri T.A.R. che ne facciano domanda e che abbiano almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica, previo giudizio favorevole espresso a maggioranza dal Consiglio di Presidenza, su proposta di una commissione che valuta l'attività giurisdizionale svolta, i titoli (anche scientifici) e l'anzianità di servizio. In questo passaggio si conserva l'anzianità maturata nella qualifica di consigliere T.A.R. ma non quella in qualità di Referendari, il che è oggetto di ricorrenti proposte di riforma.

Un'ulteriore quota, di un quarto, è reclutata per mezzo di un concorso pubblico, per titoli ed esami teorico-pratici, riservato ad appartenenti a determinate categorie (magistrati T.A.R. con un anno di anzianità, magistrati ordinari e militari con quattro anni di anzianità, magistrati della Corte dei Conti, avvocati dello Stato con un anno di anzianità, dirigenti delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici con laurea in giurisprudenza).

Per quanto riguarda l'ulteriore quota di un quarto, la nomina è conferita con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri e previo parere del Consiglio di Presidenza, relativo alla piena idoneità all'esercizio delle funzioni di Consigliere di Stato, sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere. Benché i requisiti di provenienza siano, di per sé, senza dubbio selettivi (professori ordinari di materie giuridiche, avvocati con almeno quindici anni di esercizio professionale ed abilitazione al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori, dirigenti generali o equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre Amministrazioni Pubbliche, magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata) e il parere del Consiglio di Presidenza non costituisca certamente una mera formalità (pur non essendo il più forte "concerto"), il mantenimento di questa modalità di reclutamento, di una parte non esigua di Consiglieri di Stato, è oggetto di ricorrenti critiche e di proposte di riforma, pur essendo passata al vaglio, ormai vari decenni fa, del giudizio di costituzionalità (Corte Cost. sentenza n. 177 del 1973). Si tratta obiettivamente di una procedura disallineata rispetto ad un pieno dispiegarsi del principio di autonomia e terzietà del giudice amministrativo, che meriterebbe di essere superata nella prospettiva della realizzazione del "giusto processo".

Per quanto attiene all'accesso alle funzioni direttive, i Consiglieri di Stato e i Consiglieri di T.A.R., al compimento di otto anni di anzianità nelle rispettive qualifiche o conseguono la nomina, rispettivamente, a Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e a Presidente di T.A.R.. nei limiti dei posti disponibili e previo giudizio di idoneità espresso dal Consiglio di presidenza, in applicazione di criteri predeterminati. Per la nomina a Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, un prerequisite è rappresentato dall'aver prestato effettivo servizio per almeno due anni presso il Consiglio di Stato stesso, a prescindere dall'ulteriore periodo eventualmente svolto in regime di fuori ruolo.

Come si è già riferito, la nomina apicale, di Presidente del Consiglio di Stato – in base alla disciplina di cui all'art. 22 della L. n. 186 del 1982 – è sostanzialmente di competenza del Governo (Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione di quest'ultimo, sentito il parere del Consiglio di Presidenza). Questo procedimento è considerato, da più parti, come un'ulteriore eccezione al principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa e, conseguentemente, del principio di leale collaborazione. Si invoca, quindi, una riforma che introduca la diversa procedura del “concerto” tra il Consiglio di Presidenza e l'autorità governativa, secondo la formula dell'art. 11, comma terzo, della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura, come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 1992. Resta da dire, infine, su questo profilo, che se il Governo, come è avvenuto in occasione della più recente nomina e nella maggioranza dei casi pregressi, si attiene volontariamente all'indicazione del candidato indicato dal Consiglio di presidenza, la leale collaborazione e l'autogoverno sono ugualmente assicurati.

Per quanto attiene alla materia disciplinare, l'art.32 della L. n. 186 del 1982 stabilisce in via generale che *“per quanto non diversamente disposto dalla presente legge si applicano ai magistrati le norme previste per i magistrati ordinari in materia di sanzioni disciplinari e del relativo procedimento”*. I due sistemi, peraltro, si differenziano in aspetti non secondari. Sotto un primo profilo, per i magistrati amministrativi la titolarità dell'azione disciplinare spetta al Presidente del Consiglio di Stato, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 33), e la competenza a deliberare spetta al Consiglio di presidenza, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato. Ciò realizza un cumulo delle funzioni di promotore dell'azione e di decisore, che non si rinviene nell'analogo procedimento previsto per i magistrati ordinari, ove titolari dell'azione sono il Ministro della Giustizia e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione e la deliberazione compete alla Sezione disciplinare del C.S.M.