

SALUTI

Ringrazio e saluto le Autorità istituzionali, civili e militari presenti; i giudici costituzionali; i magistrati degli altri Ordini giudiziari; le autorità politiche; gli esponenti del mondo accademico; i rappresentanti del Foro libero, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli enti pubblici; i colleghi del Consiglio di Stato, di questo e degli altri Tribunali amministrativi regionali; i componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa; i rappresentanti delle associazioni dei magistrati; gli operatori tutti della giustizia amministrativa.

1. I dati statistici

Nel corso del 2010 il numero dei giudizi definiti è stato particolarmente elevato o, per meglio dire, è stato il più elevato mai raggiunto dal TAR del Lazio.

Per apprezzarne l'entità, basti considerare che negli anni precedenti detto numero si è attestato tra le 13.000 e le 16.000 unità. Viceversa nel 2010 esso è stato di 39.187 unità, con un divario, quindi, notevolissimo rispetto agli ultimi anni.

Poiché i ricorsi in entrata sono stati 12.211, ciò ha significato una riduzione dei giudizi pendenti di quasi 27.000 unità, pari al 16 per cento del nostro arretrato totale ed ad oltre il 20 per cento dell'arretrato storico ultraquinquennale.

Come ho avuto più volte occasione di sottolineare, presso il TAR del Lazio l'arretrato ha cominciato a formarsi praticamente subito dopo la sua istituzione, quale segno evidente di squilibrio tra la consistenza del flusso di ricorsi in entrata ed il numero dei magistrati e del personale di segreteria ad esso addetto. L'arretrato è poi cresciuto notevolmente per tutti gli anni '80 e '90, per iniziare da ultimo, a partire dall'anno 2000, una parabola discendente che, dunque, nel 2010 ha avuto la sua massima accentuazione.

Questo risultato è dovuto, in primo luogo, al programma straordinario di verifica delle perenzioni quinquennali, che dalla seconda metà del 2009 e per tutto il 2010 è stato attuato in aggiunta al lavoro ordinario, gravando principalmente sul nostro personale di segreteria, che voglio qui ringraziare per il particolare impegno profuso.

In questo quadro sono stati esaminati circa 43.000 fascicoli, per ciascuno dei quali è stata sollecitata, secondo la norma al tempo vigente, la

manifestazione di interesse della parte ricorrente alla prosecuzione del giudizio. Abbiamo ricevuto istanze di fissazione di udienza in una percentuale che si è aggirata sul 7 per cento del totale, mentre sono stati adottati oltre 31.500 decreti presidenziali dichiarativi della perenzione.

Nel descritto complessivo contesto i giudizi definiti con sentenza sono stati più di 7400. Si tratta di una entità in linea con quella degli anni precedenti. Ed è naturale che sia così, posto che i magistrati del TAR del Lazio operano da tempo al limite dei tetti massimi di produttività stabiliti dal Consiglio di Presidenza, sulla base di un organico la cui consistenza numerica è ferma da anni e, anzi, tende a diminuire.

Il buon risultato raggiunto nel 2010 in termini di giudizi definiti non deve far pensare, peraltro, che i problemi strutturali del TAR del Lazio siano superati. Tutt'altro.

La circostanza, infatti, che detto risultato sia dovuto soprattutto al numero delle dichiarazioni di perenzione ultraquinquennale ne dimostra anche la fragilità; dimostra in particolare, come ho già avuto occasione di rimarcare nelle precedenti inaugurazioni dell'anno giudiziario, che noi riusciamo a raggiungere il pareggio o saldi attivi tra ricorsi in entrata e ricorsi in uscita soltanto grazie al nostro arretrato storico e solo, dunque, in virtù della perdita di interesse che i ricorrenti mostrano di nutrire per la decisione di merito, salvo poi a riversare detto interesse in sede civile al fine del conseguimento dei benefici della legge Pinto, di cui dirò in seguito. Ciò ci consente di chiudere il giudizio con un semplice decreto decisorio sulla base del mero riscontro cartolare degli atti contenuti nel fascicolo di causa.

Viceversa sul piano della ben più complessa attività necessaria per addivenire alla pronuncia delle sentenze non riusciamo, a causa delle carenze

strutturali dei nostri organici, a tenere il passo con la quantità di ricorsi che richiedono una effettiva decisione di merito.

Non vorrei essere irriverente ma, nella sostanza, la nostra situazione assomiglia a quella di una azienda la quale sia priva di sufficienti capacità produttive e che riesce a fare fronte alla domanda di mercato soltanto dando fondo alle rimanenze di magazzino: inevitabilmente, quando il magazzino sarà vuoto, le sue carenze produttive emergeranno in tutta evidenza.

In questa situazione, nell'immediato futuro abbiamo innanzitutto la necessità di completare il programma di verifica delle perenzioni ultraquinquennali, che, per i ricorsi giacenti da più di cinque anni alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, va effettuata secondo le particolari regole stabilite dalla prima disposizione transitoria del codice stesso. Si tratta di una verifica destinata ad interessare circa 100.000 fascicoli.

È il caso di notare che questa verifica oltre a chiudere i giudizi ormai da troppi anni pendenti e che non presentano per i ricorrenti più interesse, appare imprescindibile per determinare l'esatta entità dell'arretrato in ordine al quale continua invece a persistere l'interesse per una decisione di merito. Sarà in tal modo possibile, quindi, quantificare la consistenza dell'intervento straordinario previsto dalle norme di attuazione del codice ai fini del definitivo smaltimento dell'arretrato stesso. Mi riprometto pertanto di richiedere ai nostri organi di amministrazione il riavvio del programma di verifica che lo scorso anno, come ho detto, ha prodotto un positivo risultato.

Per il resto non posso che ribadire quanto ripetutamente espresso in queste occasioni dai miei predecessori e da me circa l'esigenza di un adeguamento del numero dei magistrati e del personale di segreteria, che sia proporzionato al flusso dei ricorsi annualmente in entrata, stabilizzatosi negli

ultimi anni intorno alla cifra di 12.000/13.000 unità, tenendo conto dei tetti di produttività stabiliti dal Consiglio di Presidenza. Quanto meno, nell'immediato, non posso che auspicare la più sollecita possibile copertura dei numerosi posti di magistratura e del personale di segreteria rimasti vacanti. Attualmente rispetto alla dotazione teorica di 70 magistrati, sono coperti soltanto 55 posti.

In questo contesto mi chiedo pure se il Consiglio di Presidenza non possa avviare, sentite le associazioni dei magistrati amministrativi, una riflessione sul livello attualmente stabilito dei tetti di produttività, dei quali non appare del tutto giustificabile la sostanzialmente indifferenziata valenza. Mi sembra infatti che i criteri ora operanti abbiano il principale difetto di computare in modo omogeneo giudizi che in realtà omogenei non sono, perché un conto sono i ricorsi in materia, ad esempio, di affidamenti di appalti o di provvedimenti delle Autorità indipendenti o di grossi piani regolatori ed altro conto sono i ricorsi, sempre per esemplificare, in materia di permessi di soggiorno o di autorizzazione al porto d'armi. I primi richiedono spesso, per il loro studio e la stesura, giorni di lavoro, mentre i secondi il più delle volte si risolvono in un impegno lavorativo sicuramente più contenuto. Sarebbe quindi forse necessario ridefinire i tetti di produttività in misura più incisivamente differenziata rispetto alla diversa complessità delle controversie da definire.

La persistenza dell'attuale descritta situazione di squilibrio strutturale del nostro Tribunale regionale, oltre a non consentire il rispetto del canone della ragionevole durata dei processi sancito dalla nostra Carta costituzionale, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, concorre per la sua parte a determinare quelle generali carenze del sistema giustizia che tanto nuocciono alla stessa immagine internazionale del

nostro Paese, che è stato fatto oggetto, ancora nel dicembre del 2010, degli ennesimi negativi rilievi da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a causa dell'eccessiva lunghezza dei suoi processi civili, penali ed amministrativi.

L'attuale situazione nuoce poi anche in termini strettamente economici, in conseguenza dei notevolissimi oneri finanziari che il ritardo della conclusione dei giudizi comporta a carico del bilancio dello Stato, per effetto dell'applicazione della legge Pinto.

Ho letto sulla stampa che nel biennio 2008/2009 per il complesso della giustizia amministrativa tali oneri sono ammontati a 33 milioni di euro.

Certo è che anche qui al TAR del Lazio saggiamo quasi tutti i giorni l'onda montante di questo fenomeno attraverso le richieste di relazioni che ci pervengono dall'Avvocatura Generale dello Stato ai fini della difesa in giudizio dinanzi alla Corte d'Appello. Nel 2010 tali richieste sono state in numero di oltre 1500, fortunatamente in diminuzione rispetto al 2009, ma in forte crescita rispetto al 2008 quando erano state soltanto 611 e pari, addirittura alla somma di tutte quelle pervenute nel periodo 2001-2007.

2. Il giudizio cautelare

Una considerazione a parte credo che meriti il giudizio cautelare.

Nel 2010 sui 12.211 ricorsi presentati, il 60 per cento conteneva l'istanza volta ad ottenere misure cautelari. Una analoga percentuale si è riscontrata negli ultimi precedenti anni.

L'elevatezza di tale percentuale non deve meravigliare perché, con il tempo, il giudizio cautelare ha, almeno in parte, mutato pelle.

Assai spesso accade infatti che il ricorrente ritenga, per la verità non senza motivo, che solo nell'oralità propria della Camera di Consiglio egli possa esternare le ragioni che fondano un sollecito esame di merito del ricorso, poco fidando delle mere considerazioni scritte affidate alla domanda di fissazione di udienza o alla istanza di prelievo. È per questo che per molti ricorsi in sede cautelare poco si parla di *fumus boni iuris* e di pregiudizio grave ed irreparabile, mentre la discussione reale si incentra sulla esigenza della fissazione di una udienza di merito a data ravvicinata.

Il codice del processo amministrativo ha preso atto di tale situazione e la ha in qualche misura assecondata, se non addirittura favorita, disponendo che già in sede cautelare debbono essere assunti i provvedimenti necessari per assicurare la completezza dell'istruttoria e l'integrità del contraddittorio e prescrivendo anche la sollecita udienza di merito ove le esigenze del ricorrente siano favorevolmente apprezzabili e adeguatamente tutelabili in tal senso e sempre che non possa essere direttamente pronunciata sentenza in forma semplificata.

Queste norme sono il frutto di una scelta di politica legislativa che, favorendo il più spedito svolgimento del processo, va positivamente valutata.

Ritengo doveroso però segnalare che nel sistema del codice il giudizio cautelare presenta un costo aggiuntivo in precedenza sconosciuto o, quanto meno, raramente fatto valere, perché è ora previsto che con l'ordinanza che decide la domanda il giudice provveda sulle spese della fase cautelare.

C'è quindi attualmente il pericolo che questa possibilità di accelerazione del giudizio amministrativo finisca per risultare appannaggio soltanto di chi, in virtù delle sue disponibilità economiche, sia in grado di esporsi al rischio di subire questo costo in aggiunta ai già non lievi oneri finanziari che la controversia gli richiede.

Per superare tale inconveniente ritengo quindi che in sede di redazione dei decreti correttivi al codice, relativamente ai ricorsi privi di domanda cautelare, possa essere stabilito un momento processuale certo, successivo alla scadenza dei primi termini previsti per le difese delle controparti e sempre che sussista la domanda di fissazione di udienza, nel quale il ricorso venga preso in esame dal Presidente o dal magistrato da lui delegato, sentite eventualmente le parti. Ciò al fine di verificare l'esigenza di disporre l'integrazione del contraddittorio, il rinnovo delle notifiche ovvero i necessari incumbenti istruttori nonché di rilevare la sussistenza dei presupposti in rito o nel merito che ne giustifichino la ravvicinata trattazione in udienza, anche in vista della possibile pronuncia di una sentenza in forma semplificata.

Si realizzerebbe in tal modo quel criterio della legge delega che mirava all'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e che allo stato sembra rimasto un po' in ombra.

3. I contenuti dell'attività giurisdizionale svolta

Per quanto riguarda i contenuti della nostra attività giurisdizionale, il 2010 ha confermato una volta di più il rilievo autorevolmente espresso qualche anno fa, secondo cui in ragione della sua particolarissima collocazione nell'ordinamento processuale e tenuto conto del noto tasso di litigiosità che anima il nostro Paese, si può dire che non vi sia decisione importante dell'amministrazione che non finisca al vaglio, in primo grado, del TAR del Lazio.

A proposito della collocazione del nostro Tribunale regionale che è alla base di tale rilievo, va ricordato che il TAR del Lazio non è soltanto giudice delle amministrazioni aventi sede nella Regione, ma lo è anche delle controversie sugli atti ad efficacia nazionale o ultraregionale, nonché in tutta

una ampia serie di casi, ora elencati nell'art. 135 del codice del processo amministrativo, nei quali il legislatore ha rinvenuto una valenza particolare di interesse nazionale, indipendente dal loro collegamento con un determinato territorio.

È per questo, dunque, che le nostre decisioni pervengono spesso all'attenzione dell'opinione pubblica e sono occasione di dibattito sugli stessi mezzi di informazione.

Relativamente al 2010 vorrei ricordare a mo' di esempio, i ricorsi in materia di aumento dei pedaggi autostradali, il ricorso sull'affidamento della fornitura di treni ad alta velocità per le Ferrovie dello Stato, i ricorsi sui provvedimenti attuativi della riforma scolastica, i ricorsi sul piano regolatore generale di Roma.

Particolarmente vivace è stato poi, nel 2010, il contenzioso elettorale.

Abbiamo tutti — credo — seguito le vicende del marzo scorso allorché una importante lista elettorale venne esclusa dalla competizione per le elezioni regionali e promosse ricorso contro le relative decisioni degli Uffici elettorali centrali presso la Corte d'Appello ed il Tribunale di Roma, mentre il Governo emanava un decreto legge volto a superare le circostanze contestate. Al di là delle questioni di merito, quella è stata l'occasione per affermare, nella nuova visione federalista delineata dalla riforma del titolo V della Costituzione, l'intangibilità da parte di atti ancorché di valore legislativo dello Stato, della sfera di attribuzione delle Regioni, una volta che queste abbiano esercitato le loro relative competenze.

Ancora in materia elettorale particolare rilievo hanno pure avuto le controversie sul numero dei seggi del Consiglio regionale del Lazio e quelle sulla distribuzione territoriale dei seggi alle elezioni europee, per le quali

ultime è stato anche promosso giudizio incidentale di costituzionalità della legge regolatrice.

Tra le altre materie un cenno particolare merita il nutritissimo contenzioso riguardante i provvedimenti emessi dalle Autorità indipendenti, volti alla regolamentazione ed alla vigilanza sui rispettivi settori di competenza, ai fini principalmente del rispetto dei principi di concorrenza e di tutela dei consumatori ed utenti. La correttezza con la quale le Autorità indipendenti perseguono questi loro obiettivi istituzionali è dimostrata dall'alto numero degli esiti ad esse favorevoli, in tutto o in larga parte, dei nostri giudizi.

Riguardo ad una più analitica esposizione delle questioni da noi esaminate lo scorso anno e sui nostri orientamenti interpretativi richiamo la rassegna scritta, curata come per le relazioni passate dalla collega Giulia Ferrari, che desidero qui ancora una volta ringraziare per l'ottimo lavoro fatto.

4. L'evoluzione della giustizia amministrativa

La conclusione con il 2010 del primo decennio del nuovo secolo offre lo spunto per una breve riflessione sulla situazione maturata negli ultimi tempi in materia di giustizia amministrativa e sui suoi possibili sviluppi nell'immediato futuro.

Si può a ragione affermare che tra il 2000 ed il 2010 le tematiche inerenti la giustizia amministrativa hanno ricevuto particolare attenzione. È a questo proposito emblematico che il periodo si sia aperto, nel 2000, con la legge 205 recante varie modifiche ed innovazioni al processo amministrativo e si sia concluso poi, nel 2010, con l'emanazione e l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

Sperimentata sul campo, la 205 si è rivelata una buona legge che ha dotato il giudice amministrativo di strumenti sicuramente validi per il più efficace e sollecito svolgimento del giudizio. Basti considerare gli istituti con essa introdotti della sentenza breve, dei decreti decisori, della perenzione lunga; la disciplina specifica della tutela cautelare; la attribuzione al giudice amministrativo delle controversie risarcitorie nelle materie rientranti nella sua giurisdizione. Meno felice è apparsa la dilatazione della sfera di applicazione dei riti speciali, ulteriormente ampliata da vari provvedimenti legislativi successivi, che nella nostra pratica quotidiana rischia continuamente di soffocare la trattazione dei ricorsi di rito ordinario.

A sua volta, il codice del processo amministrativo, sopraggiunto a conclusione del decennio, ha colmato la lacuna della quale il nostro giudizio ha a lungo sofferto, conseguente alla mancanza di una legge scritta, organica, completa ed attuale, che lo disciplinasse. L'emanazione del codice è stata d'altro canto l'occasione per dirimere conflitti interpretativi, codificare consolidati orientamenti giurisprudenziali, introdurre quelle novità necessarie per adeguare il processo amministrativo alle esigenze dei tempi.

Certo anche il codice non è privo di difetti.

Ad esempio stiamo riscontrando in questo primo periodo di sua applicazione qualche difficoltà circa la regolamentazione della competenza territoriale dei tribunali regionali e della sua rilevabilità d'ufficio o ad istanza di parte, perché i molteplici strumenti volti a demandarne la decisione al Consiglio di Stato sono affidati ad un intreccio di norme che presentano tuttora varie criticità di interpretazione e che sembrano andare in direzione esattamente opposta rispetto a quello snellimento del processo che la legge delega aveva posto tra i suoi criteri direttivi.

Tra questi due momenti iniziale e finale del decennio, numerose leggi hanno interessato il giudizio amministrativo, prevalentemente nell'ottica di sveltirne, talora in modo esasperato, lo svolgimento. Parallelamente la giurisprudenza ha proseguito nel suo compito volto a chiarire le non poche oscurità delle norme, a colmarne le lacune, a costruire nella sostanza un sistema processuale organico, secondo un impianto che, come ho prima accennato, è stato in gran parte confermato dal codice del processo amministrativo.

Dal complesso delle norme e della elaborazione giurisprudenziale del decennio mi sembra di poter individuare tre principali linee tendenziali.

La prima linea tendenziale è quella del rafforzamento dei poteri del giudice amministrativo.

Il rafforzamento ha avuto riguardo, anzitutto, ai poteri istruttori. Qui viene subito in rilievo la norma sulla consulenza tecnica introdotta con la legge n. 205: la possibilità di utilizzare questo strumento processuale, unitamente a quello meno garantista della verifica, è alla base del progressivo abbandono o, comunque, della forte limitazione di quel concetto di sindacato debole del giudice amministrativo nei riguardi delle attività della pubblica amministrazione connotate da intensa discrezionalità tecnica che in passato abbiamo talora seguito.

Sempre sul piano del rafforzamento dei poteri istruttori vanno annoverate le disposizioni del codice del processo che ormai estendono al giudizio amministrativo tutti i mezzi probatori propri del giudizio civile, con la sola eccezione del giuramento e della confessione e che escludono la necessità di comprovare i fatti non contestati.

Il rafforzamento ha poi riguardato anche i poteri decisorii del giudice amministrativo.

Ciò è avvenuto innanzitutto in forza della elaborazione giurisprudenziale che ha definito con sempre maggiore consapevolezza e determinazione la portata non soltanto caducatoria ma anche conformativa delle nostre sentenze. Da tempo dunque ormai non ci limitiamo ad annullare i provvedimenti illegittimi della pubblica amministrazione, ma là dove la nostra pronuncia comporta la rinnovazione della sua attività, indichiamo anche i criteri ai quali in concreto essa deve attenersi, conformemente a quell'idea di giudizio amministrativo sul rapporto anziché solamente sull'atto, che Mario Nigro espresse già negli anni '70, con particolare riferimento agli interessi legittimi pretensivi.

Il codice del processo è impostato sulla stessa linea là dove, con una ricchezza del tutto sconosciuta nel passato, determina le azioni esperibili e definisce il contenuto delle sentenze di merito.

Per la verità qualche perplessità è stata manifestata anche in dottrina per la mancata previsione dell'azione di accertamento nella giurisdizione di legittimità e, soprattutto, dell'azione di adempimento, che pure erano contemplate nell'articolato predisposto dalla commissione costituita presso il Consiglio di Stato. Tale carenza appare però, a mio avviso, ampiamente compensata da quel potere innominato sancito dall'art. 34 del codice, in virtù del quale spetta al giudice amministrativo l'adozione di tutte le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio.

Attraverso una accorta interpretazione giurisprudenziale di questa norma ed in virtù dell'utilizzo degli altri poteri decisorii nominativamente definiti dal codice, può ben dirsi che oggi siamo ormai pienamente in grado di realizzare l'obiettivo, indicato dal Presidente de Lise ancora nella recente cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario tenutasi presso il Consiglio di Stato, per cui dopo aver assicurato l'effettività e la pienezza della tutela

giurisdizionale dobbiamo oggi tendere all'ulteriore obiettivo della sua completa satisfattività.

La seconda linea di tendenza sta nell'accrescimento delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dinanzi a noi.

Si tratta di un percorso mai abbandonato, che è all'origine della istituzione stessa della giustizia amministrativa e che in un ormai risalente passato ha portato, ad esempio, su primo impulso della giurisprudenza alla sindacabilità in sede giurisdizionale del silenzio dell'amministrazione; alla affermazione dell'obbligo generalizzato di motivazione dei provvedimenti amministrativi; alla costruzione con particolare incisività del giudizio di ottemperanza, ed altro ancora.

Nel decennio ora concluso questa linea di tendenza ha riguardato principalmente le situazioni giuridiche risarcitorie, che come tutti sappiamo, a seguito del mutamento di indirizzo interpretativo espresso dalla Corte di Cassazione del 1999, sono state estese anche alle lesioni derivanti da provvedimenti amministrativi autoritativi illegittimamente assunti.

In particolare, nel corso del decennio intensa è stata l'elaborazione giurisprudenziale, alla quale il TAR del Lazio ha recato un suo non irrilevante contributo, volta a definire i presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità risarcitoria, i criteri di quantificazione del danno, i limiti della risarcibilità e così via.

L'ampliamento delle situazioni soggettive tutelate ha poi riguardato, nel decennio, l'interesse alla tempestività dell'azione amministrativa, che nei tempi attuali costituisce un valore di grande rilievo specie negli ambiti economici e produttivi. Sul riconoscimento della effettiva spettanza del risarcimento dei danni da ritardo dell'amministrazione sussistono per la verità ancora incertezze, innescate principalmente da una decisione

dell'Adunanza plenaria del 2005, dubitandosi se il risarcimento sia dovuto per il mero ritardo ovvero se esso sia subordinato al possesso nell'interessato del titolo al provvedimento positivo dell'amministrazione. Su tali questioni saremo presto — credo — chiamati ad assumere posizione anche in relazione alla nuova norma stabilita al riguardo dalla legge n. 69 del 2009.

La terza linea tendenziale attiene a quegli effetti indiretti delle nostre sentenze che, nello statuire sul caso concreto e consolidando i propri orientamenti nel tempo, fissano implicitamente regole e criteri generali per il retto agire delle pubbliche amministrazioni.

Credo che si possa a ragione affermare che sotto questo profilo il giudice amministrativo abbia contribuito e stia contribuendo non poco ad introdurre criteri di conformazione delle attività amministrative, volte ad adeguarle con sempre maggiore fedeltà ai principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento.

Così, ad esempio, sulla base della legge n. 241 del 1990 sono state dalla giurisprudenza valorizzate al massimo le regole sulla partecipazione dei singoli al procedimento, attraverso una interpretazione ampia ed incisiva di istituti quali l'avviso di procedimento, il preavviso di provvedimento negativo, la facoltà di presentazione delle osservazioni ed il dovere dell'amministrazione di curare il loro esame.

Ugualmente sulla base della legge n. 241 è stato dato massimo rilievo al criterio della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, attraverso un ampio riconoscimento del diritto di accesso, specie là dove esso sia inteso a consentire la difesa in giudizio e fino al limite in cui non costituisca espressione dell'intendimento di operare un controllo generalizzato sull'amministrazione.

Sempre maggiore spazio è stato poi dato alla rilevanza dell'affidamento prodotto negli amministrati per effetto dei pregressi comportamenti e determinazioni dell'amministrazione. In particolare, la categoria dell'affidamento, sorta nell'ambito del diritto civile, è penetrata nel ramo della contrattualistica pubblica specie su impulso del diritto comunitario ed è da noi ormai utilizzata anche nei confronti dell'attività amministrativa più tradizionale di carattere autoritativo, quale criterio volto ad assicurare la linearità dei comportamenti dell'amministrazione ed il rispetto delle legittime aspettative che esse generano nei singoli.

Il prossimo passo sarà probabilmente quello diretto a promuovere l'efficienza dell'attività amministrativa.

A tale proposito il testo normativo di base e, cioè, il decreto legislativo n. 198 del 2008 è stato tacciato di eccessiva timidezza, specie in punto di legittimazione al ricorso, di risarcibilità delle situazioni giuridiche lese, di determinazione delle prestazioni esigibili dalle pubbliche amministrazioni ed altro ancora. Così come curiosa è la circostanza che la sua disciplina sia rimasta fuori dal codice del processo amministrativo.

Va tuttavia apprezzata la novità che esso rappresenta rispetto ad un profilo finora eccessivamente stagnante delle nostre pubbliche amministrazioni e sono comunque certo che la giurisprudenza, in aderenza alla sua storica missione, saprà trarre dalle nuove norme tutte le potenzialità in esse insite a tutela dei cittadini, pur tenendo conto della realtà delle nostre amministrazioni, rispetto alle quali dette norme si pongono non con intenti sanzionatori ma come strumento di stimolo per il perseguimento del canone costituzionale del buon andamento.

Va del resto sempre a questo proposito ricordata l'affermazione che con buona dose di ironia Roberto Lucifredi fece nel corso dei lavori preparatori

della legge sui tribunali amministrativi, osservando che il giudice amministrativo è stato sempre molto bravo a sapere applicare bene le leggi sbagliate.

5. Le attività collaterali

A conclusione di queste mie parole, desidero richiamare talune attività svolte nel corso del 2010 collateralmente all'espletamento delle funzioni giurisdizionali vere e proprie.

Richiamo, anzitutto, i numerosi incontri di studio tenuti in questa stessa sala, con i quali abbiamo affrontato con il personale di magistratura e con quello di segreteria i problemi di primo approccio del codice del processo.

Richiamo gli incontri con delegazioni straniere di magistrati operanti sia nell'ambito dell'Unione europea, sia in Paesi al di fuori di essa, con i quali abbiamo avuto modo di scambiare proficuamente notizie e riflessioni sulle rispettive esperienze di lavoro.

Richiamo ancora gli *stages* che, in base a convenzioni con le Università di Roma, vengono qui svolti da laureati e laureandi.

C'è stata poi lo scorso anno una iniziativa della quale siamo particolarmente soddisfatti.

Essa è nata sul finire del 2009 quando i colleghi Sestini e Riccio vennero da me per propormi il loro progetto volto a portare in questa sala studenti delle scuole secondarie, per illustrare loro le linee fondanti della nostra Costituzione e delle principali istituzioni dello Stato repubblicano. Condividendo pienamente tale progetto, richiesi su di esso l'assenso del Consiglio di Presidenza che, con molta sensibilità, venne prontamente dato.

Il programma degli incontri si è avviato, con l'accordo delle Autorità scolastiche, nella primavera dell'anno scorso ed ha visto affluire in questa sala oltre mille giovani e giovanissimi scolari, che hanno mostrato vivo interesse per gli argomenti svolti — debbo dire con didattica adeguatamente accattivante — dai numerosi colleghi che hanno aderito all'iniziativa, ai quali va il ringraziamento per questo loro impegno aggiuntivo.

L'interesse suscitato è dimostrato dal notevole numero di scuole che hanno presentato richiesta di partecipare al nuovo ciclo di questi incontri, che sono ora ripresi.

Con tale iniziativa abbiamo anche voluto portare un concreto contributo, basato sulle nostre esperienze di studio e di lavoro, alla attuazione delle parole del Presidente della Repubblica, il quale ha ancora di recente auspicato che “la Carta costituzionale e le sue disposizioni vengano sistematicamente insegnate, studiate ed analizzate nelle scuole italiane, per offrire ai giovani un quadro di riferimento indispensabile a costruire il loro futuro di cittadini consapevoli dei propri diritti e doveri”.

6. Conclusione

Concludo osservando come dal complessivo quadro che ora ho esposto mi sembra emergere un bilancio decisamente positivo dell'attività da noi svolta nel corso del 2010, pur in presenza di non lievi motivi di preoccupazione per le prospettive future.

Questo risultato è il frutto dell'impegno con il quale abbiamo assolto ed assolviamo i nostri compiti, con indipendenza e spirito di servizio. A tali valori continueremo costantemente a riferirci.