

Silvio Spaventa e le riforme della giustizia amministrativa*

di Pierluigi Mantini**

1. Lo Stato nel pensiero politico e giuridico; 2. “Giustizia nell’amministrazione”, ieri e oggi.
- 2.1 I limiti al potere pubblico e il *self-governement*; 3. I tre rimedi di Silvio Spaventa.
4. Un giudice anche contro l’amministrazione; 5 Sfide attuali della giustizia amministrativa

1. Lo Stato nel pensiero politico e giuridico

Su Silvio Spaventa patriota e politico, uno dei padri dell’evoluzione del pensiero liberale delle istituzioni in Italia, è stato scritto molto¹.

* Il testo riproduce la relazione svolta presso il Consiglio di Stato in occasione del Convegno sul tema “Silvio Spaventa e la IV Sezione del Consiglio di Stato”, Roma, 6 marzo 2015.

** Pierluigi Mantini, avvocato amministrativista, professore di diritto amministrativo nel Politecnico di Milano, è componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

¹ Per i riferimenti storici e biografici v. CROCE E., *Silvio Spaventa*, Adelphi, Milano, 1969; ROMANO P., *Silvio Spaventa, biografia politica*, Laterza, Bari, 1942; PILLAR C.M., *Silvio Spaventa, Frascione e Negri*, Salerno, 1893; DE CESARE R., *Silvio Spaventa e i suoi tempi*, in *Nuova Antologia*, 1 luglio 1893; GHISALBERTI C., *Silvio Spaventa teorico dello Stato liberale*, in Id., *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972, p. 249-312; *Silvio Spaventa: filosofia, diritto, politica*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1991; MELIS G., *Spaventa Silvio*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, 1° vol., Milano 2006, p. 264; SORDI B., *Giustizia e amministrazione nell’Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985; SORDI B., *Silvio Spaventa*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero. Diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2012. Per quanto riguarda la letteratura giuridica: DI MODUGNO N., *Silvio Spaventa e la giurisdizione amministrativa in un discorso mai pronunciato*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, p. 375; NIGRO M., *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 763; PALEOLOGO G., *Silvio Spaventa e la Quarta Sezione del Consiglio di Stato*, in *Cons. St.*, 1990, II, p. 1215.

Un liberale che non ha mai invocato la diminuzione dei poteri dello Stato ma, piuttosto, leggi chiare in grado di contenere la discrezionalità amministrativa.

Un uomo politico fautore del *two system party*, l'alternanza tra Destra e Sinistra al potere, che però afferma che “non sono tanto i programmi che distinguono i partiti quanto lo spirito diverso che li muove da uno stesso programma, a ricavare effetti diversi”. Come avrebbe scritto Luigi Sturzo, più tardi, “i programmi si vivono, non basta scriverli”.

Una personalità poliedrica, ricca di interessi che, come ha scritto puntualmente Luigi Gentile², “ne fecero il deputato del Parlamento napoletano, il ricercato, il condannato a morte, l'ergastolano, l'esule, e, poi, a unità d'Italia conseguita, il deputato del Parlamento nazionale, il consigliere e direttore di Polizia delle prime Luogotenenze di Napoli, il Segretario generale al Ministero dell'Interno, il consigliere di Stato, il Ministro dei Lavori Pubblici, il senatore del regno, il presidente del supremo organo della giustizia amministrativa”.

Un innovatore, un precursore, la cui attualità è stata più volte evidenziata nei diversi campi. Fu padre putativo di Benedetto Croce, altro grande abruzzese fatalmente cresciuto a Napoli, ed insieme a Francesco Filomusi Guelfi, vissuto negli anni seguenti, ha rappresentato il più alto contributo dell'Abruzzo alla nascita dell'Italia e alla sua cultura civile, giuridica, politica.

La sua alta visione dello Stato di diritto fu ben compresa anche dai suoi contemporanei.

² GENTILE L., *Introduzione in De Cesare R., Silvio Spaventa e i suoi tempi*, DeP Editori, 2011.

Non c'è ancora oggi introduzione migliore di quella di Bruno Chimirri nella “Commemorazione di Silvio Spaventa”, fatta il 17 settembre 1893, a Bergamo.

“Non è lo Stato liberale quello ove la libertà si riduce ad una nuda e semplice proclamazione di dritti, e i dritti e gli interessi più vitali dei cittadini si abbandonano senza protezione e senza tutela all'arbitrio del potere esecutivo e dei partiti dominanti.

Questo è potere temporale, solea dire Spaventa, e non governo libero, che risponda alle esigenze dello spirito moderno [...].

Per Spaventa e gli amici suoi lo Stato non sono le mutevoli maggioranze e i Ministeri che le rappresentano.

Lo Stato è un'autorità immanente al di fuori e al di sopra dei partiti per mantenere saldi ed incolumi, in mezzo alla lotta dei ceti e degli interessi, la libertà dei singoli ed il bene comune.

[...] Nei tempi nostri essa è riposta nell'organismo dello Stato libero, il quale non deve considerarsi come qualche cosa di esterno a noi, di divino o di fatale, ma come intrinseco ai cittadini: è lo stesso volere umano, che organizzato fuori di noi come un grande individuo, distinto dai piccoli individui, tutti comanda e sforza al bene comune.

Lo Stato, così concepito, cessa di essere un'astrazione inconcludente, e si rivela come la più alta espressione dell'altruismo e della coscienza sociale, come la sintesi delle forze, per cui la nazione sa di essere guidata nelle sue vie, la società si sente sicura nelle sue istituzioni, i cittadini si veggono tutelati negli averi e nelle persone.”

Uno Stato di diritto, dunque, ma anche sorretto da un equilibrato spirito autonomista e da un sentimento di etica civile.

Citando in modo disordinato dal suo pensiero politico, è sufficiente ricordare il singolare equilibrio tra Stato e autonomie locali disegnato da Spaventa nel programma di fondazione del suo giornale, “Il Nazionale”.

“Il Nazionale- egli scrive – viene per noi fondato col principale intendimento di caldeggiare e promuovere la nazionalità italiana sulle basi dell’indipendenza (..); ci faremo propugnatori indefessi delle libertà municipali che per noi in particolare sono il principio da cui debbono, coma da natia fonte, scaturire e ricevere alimento e rigore le libere istituzioni”; ma “non perciò intendiamo di risvegliare e fomentare lo spirito municipale che, se innalzò a meravigliosa potenza le repubbliche italiane, fu pure cagione ed origine delle nostre lunghe e luttuose discordie e della nostra politica di decadenza”.

Un’analisi lucida che potrebbe forse essere oggi riproposta *mutatis mutandis* come motivazione di base della riforma “della riforma” del titolo V della Costituzione. Ed ancora “a proposito di etica e democrazia”, Silvio Spaventa scrive: “la sovranità del popolo è la nostra massima fondamentale (...) sennonché in un governo nazionale che abbia le sue legittime rappresentanze il maggior pericolo si è che la forza direttrice discenda nella piazza e la legalità sia manomessa. Noi pertanto alzeremo la voce, o che dal potere o che dalle moltitudini sia prevaricata la legge. Il regno delle capacità è venuto, e per innanzi ogni intelligenza che abbia avuto la divina investitura dell’ingegno non deturpandolo col vizio avrà un

drutto prepollente, sia all'indirizzo sia al maneggio della cosa pubblica, secondo il grado della sua superiorità intellettuale e morale”.

Giustamente Giovanni Pugliese Carratelli ha riconosciuto in queste parole l'eco della lettura della Repubblica di Platone ma il tema del pendolo della democrazia tra “*maior pars e melior pars*”, come formulato nel celebre titolo di uno scritto di Einaudi, è tutt'ora di vivissima attualità (ove si considerino gli studi sulle tecnocrazie e le più recenti leggi anticorruzione e sui limiti nell'accesso alle cariche pubbliche).

Per il vigore etico e il fortissimo legame tra pensiero e azione, improntato al pragmatismo, più che un conservatore Silvio Spaventa potrebbe essere definito un liberale azionista.

E attualissima resta anche la sua collocazione politica tra i moderati, aperti ai progressisti, ma nettamente contrari ai radicali “là dove esclude che egli possa mai diventare progressista del genere dei Progressisti d'Italia, e non già perché sia contrario alle riforme e a qualsiasi progresso ragionevole della vita pubblica, anzi in questo campo egli forse precorre molti dei progressisti più audaci, ma perché essi non hanno saputo resistere ai radicali, a differenza dei moderati, la cui resistenza, fatta sempre e dappertutto è “condizione a cui l'Italia potè farsi, e l'opera fatta non andare in rovina””³.

2. “Giustizia nell'amministrazione”, ieri e oggi.

³ Vedi GENTILE L., *op. ult. cit.*, p. 8.

Ma veniamo ai fondamenti della giustizia amministrativa, che sono innanzitutto di diritto sostanziale e costituzionale, secondo il pensiero e le parole di Spaventa.

Rimproverando alla Sinistra al governo quanto la stessa Destra al potere non seppe intravedere e risolvere, Spaventa scrive: “il problema della giustizia e della legalità nell’amministrazione è il maggiore che si incontra nella vita dei governi parlamentari (...) Il problema nasce così: il governo parlamentare non è possibile se non per mezzo di partiti, i quali si succedono alla direzione dello Stato, secondo che ottengono la fiducia della maggioranza del paese. Ora, data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili, come è possibile che un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno e ad offesa degli altri? E pure lo Stato dev’esservi, e vi è, appunto per questo, che l’interesse di un partito, di una classe o di un individuo non predomini ingiustamente sopra l’interesse degli altri. Come risolvere questa, che sembra insuperabile contraddizione? La soluzione sta nel fare un’essenziale distinzione fra governo e amministrazione.”

Un tema, questo della distinzione/separazione tra politica e amministrazione, che solo le leggi degli anni Novanta, dalla riforma degli enti locali, alla legge 241/90, al d.lgs. 29/93, hanno delineato con nettezza, lasciando tuttavia sul campo numerosi problemi aperti, spesso demandati alla giurisdizione amministrativa.

“Un governo di partito – prosegue Spaventa – significa, e non può significare più di questo, cioè che la direzione generale dello Stato, l’indirizzo della sua politica interna ed esterna, i concetti delle leggi e delle

riforme amministrative e sociali, corrispondano alle idee e ai bisogni della maggioranza del paese. Ma questa direzione dello Stato, data al partito preponderante, non deve opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica, che ne è l'anima informativa, la giustizia per tutti e verso tutti, così per la maggioranza come per la minoranza. La protezione giuridica e la protezione civile, chiamando così tutti gli altri beni che i cittadini hanno diritto di chiedere allo Stato, oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge deve essere applicata a tutti con giustizia ed equanimità verso tutti.”

Ecco delineato, con parole di straordinaria attualità, uno dei temi più ponderosi dell'oggi, su cui si fonda la specialità del diritto amministrativo nei suoi precetti costituzionali di imparzialità, di legalità e di efficienza dell'azione presupposto anche della specialità della giurisdizione sul potere e le peculiari situazioni soggettive che esso determina ai fini della tutela.

2.1 I limiti al potere pubblico e il *self – government*

Silvio Spaventa riflette su un punto ineludibile per il pensiero politico e giuridico: più Stato, più potere pubblico equivale a un maggiore numero di abusi. Quali sono i rimedi possibili? Il rimedio che si affaccia per primo alla mente, secondo Spaventa, contro gli abusi delle autorità

pubbliche, potrebbe essere quello di “restringere al possibile il loro potere”⁴.

Ma Spaventa, che pure è un liberale e vive in un’epoca ben anteriore a quella dell’espansione dello stato sociale, reputa che l’evoluzione storica dimostrerà che “tutti i tentativi che faremo per diminuire le ingerenze dello Stato, a me sembrano pressoché vani: non è per questa via che si troverà il rimedio che cerchiamo”. Ed ha ragione. La storia e la stessa epoca contemporanea del diritto della globalizzazione ci insegnano che muta certo il ruolo dello Stato, che perde di autorità all’interno e all’esterno dei propri confini, ma non già la pervicace presenza dei poteri pubblici, e persino semipubblici, organizzati lungo le nuove architetture della *multilevel governance*, nella società e nella vita quotidiana degli individui. E dunque Spaventa prosegue la sua riflessione e si chiede: è possibile limitare il potere pubblico, e i potenziali suoi abusi, delegando compiti di interesse pubblico “agli stessi cittadini, non come agenti dello Stato, sibbene, come ordine investiti da esso di questi poteri”? è ciò che gli inglesi fecero “e che si chiama da loro *self government*”⁵.

Dopo aver indicato questa via, Spaventa esprime il suo scetticismo al riguardo, per lo scarso senso civico o patriottismo degli italiani e per l’assenza di una classe di “notabili” idonea a tali compiti. Non è questa l’occasione per approfondire queste motivazioni anche esse fertilissime ma è impossibile non soffermarsi sull’intuizione di Spaventa, che definirei profetica, che consiste nella valutazione del ruolo dei cittadini, in possesso

⁴ SPAVENTA S., *Giustizia nell’amministrazione e altri scritti*, Napoli, 2006, p. 26.

⁵ SPAVENTA S., *op. ult. cit.*, p. 27.

di determinati requisiti (“come ordine”), in funzione di incaricati di pubblici servizi, di agenti sussidiari dell’amministrazione. Un tema ora esplosivo, attualissimo, anche ai fini della semplificazione amministrativa, normativa, procedurale, degli enti, dei linguaggi.

Ma queste azioni non sono sufficienti, occorre migliorare l’offerta e ridurre la domanda, declinando lo slogan “meno certificati e più autocertificatori responsabili”.

Con le D.I.A., le S.C.I.A., le certificazioni di conformità sostitutive di provvedimenti della P.A., in molti campi, ora anche nella giustizia civile, con la mediazione e l’assistenza, i professionisti si sono assunti un compito gravoso divenendo incaricati di pubblico servizio, in una vera logica di “amministrazione sussidiaria”, coerente con l’art. 118 della Costituzione. È una nuova via da percorrere con decisione come sembra ora fare il disegno Madia sulla pubblica amministrazione.

3. I tre rimedi di Silvio Spaventa.

Dov’è dunque il rimedio contro gli abusi dei poteri pubblici sul cittadino? Per Silvio Spaventa le cause del male sono tre.

“La prima è il difetto o incertezza di norme giuridiche, che limitino rigorosamente nell’amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare. La seconda è il difetto e incertezza del giudice, che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si risente e si oppone all’abuso

ed arbitrio, che contro di lui si commette o si tenta commettere. La terza è il difetto di responsabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici.”

Cominciando dalla prima, Spaventa scrive pagine lucide e attualissime sulla necessità di semplificare le leggi e la regolazione amministrativa ed anzi motiva il suo approccio secondo il criterio del “minimo impatto regolatorio” che oggi potremmo rintracciare nel cd. principio del *gold plating* affermato dal diritto europeo e ora, in particolare, dalla direttiva europea 2014/23/UE.

Egli è chiarissimo quando si lamenta del fatto che la nostra legislazione amministrativa “abbia perduto di mira il precetto aureo, così stupendamente formulato dal Romagnosi, col quale vuole essere concepito ogni rapporto di diritto pubblico; cioè, con l’intenzione di conseguire il maggior pubblico bene col minimo sacrificio della libertà e della proprietà dell’individuo. Quando la legge abbia stabilito questo limite, dentro di esso io devo rimanere inviolabile, per poter respingere ogni usurpazione o tentativo di penetrarvi.”

Il terzo rimedio indicato da Spaventa consiste nella necessità di leggi idonee a garantire la rigorosa responsabilità degli amministratori. “La corruzione dei governi parlamentari – scrive Spaventa - massima negli Stati del continente europeo, ha un’altra cagione nell’immenso patronato di cui essi possono disporre; cioè, negli impieghi ed uffici che possono conferire ai loro partigiani. È necessità quindi, di fare una legge sullo stato degli impiegati, che definisca assai precisamente, le condizioni e i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono”.

Sono parole in cui si avverte l'eco, neppure troppo aulicamente, delle polemiche dell'oggi sul *Jobs Act* nel pubblico impiego e sulle leggi anticorruzione.

Un tema, che resta ampiamente aperto, nella riflessione della dottrina e della giurisprudenza, quotidianamente sollecitato dai casi di cronaca (da ultimo, il caso della candidatura alla regione Campania in cui peraltro la giurisprudenza del TAR, spesso denigrata, sembra far comodo).

4. Un giudice anche contro l'amministrazione

Ma indubbiamente l'opera più grande di Silvio Spaventa sta nel secondo rimedio da lui indicato, ossia nella necessità della “giustizia nell'amministrazione”, secondo il titolo del suo noto scritto, che per Spaventa si declina nella certezza di un giudice che possa essere anche “contro l'amministrazione”.

Non è sufficiente il reclamo ai funzionari superiori (“ il Ministro non deve essere giudice: ecco il mio principio direttivo”⁶, egli scrive); non è neppure sufficiente, per quanto comprensibile, la legge abolitrice del contenzioso⁷ del 1865 “col sistema di sottoporre all'autorità giudiziaria ordinaria – egli scrive – tutte le controversie giuridiche

⁶ Vedi SPAVENTA S., *op. ult. cit.*, p. 56.

⁷ Sul tema si rinvia all'approfondito saggio di MERUSI F., Consiglio di Stato (all.D) e abolizione del contenzioso (all.E), in *Amministrare*, 1/2015,

dell'amministrazione. Che, anzi, per alcuni rispetti, ha aggravato la condizione delle cose, così per se stessa come col lasciar aumentare (...) il potere discrezionale dell'amministrazione pura e abbandonando a questa tutti i rapporti di diritto pubblico con le amministrazioni locali”⁸. Egli si è battuto, con ogni energia, ottenendo da Crispi ciò che voleva “per dividere ad ogni costo la giurisdizione dall'amministrazione”⁹.

E lo sviluppo della storia gli ha dato ragione. Ma la battaglia di Spaventa è stata grandissima e non si devono trascurare le tappe, gli sviluppi. In Italia, a partire dalla seconda metà del XIX secolo fino al Codice del processo amministrativo, si è sviluppato il sistema della giustizia amministrativa si sviluppò per tentativi, innesti e perfezionamenti successivi ad opera del legislatore e della giurisprudenza amministrativa.

Nel periodo pre-unitario, nei vari Stati della penisola, vigeva un sistema di c.d. contenzioso amministrativo¹⁰, cioè degli organi specializzati incaricati di risolvere le controversie tra il cittadino e l'amministrazione.

Al momento dell'unificazione del Regno d'Italia, nel 1861, si avvertì l'esigenza di dare al nuovo Stato un sistema normativo unificato, in questo come negli altri settori dell'amministrazione.

⁸ Vedi SPAVENTA S., *op. ult. cit.*, p. 61.

⁹ SPAVENTA S., *Del Consiglio di Stato, discorso incompleto*, in *op. ult. cit.*, p. 132.

¹⁰ Il contenzioso amministrativo abbraccia quel complesso di organi, commissioni e tribunali speciali separati dai tribunali ordinari competenti a dirimere le liti tra i privati (consiglio del re, intendenti di finanza, camera dei conti, giurisdizione delle acque e delle foreste, comitato contenzioso delle finanze, ecc.) istituiti a livello centrale e periferico dal sovrano (e da questo dipendenti) per risolvere, in relazione a determinate materie, le controversie in cui fosse interessato il potere esecutivo. Si trattava di organismi dipendenti dal sovrano (amministrazione contenziosa), per quanto separati in qualche misura dagli organi di amministrazione attiva, e dunque non potevano essere considerati giudici in senso proprio.

Questa unificazione legislativa si compie nel 1865 con una serie di leggi organiche per le varie materie, una delle quali è la cd. legge abolitiva del contenzioso amministrativo (L. 20 marzo 1865, n. 2248) che portò, nell'applicazione pratica, a una situazione paradossale nella quale il cittadino si trovò ancor meno tutelato nei suoi rapporti con l'amministrazione¹¹.

Il legislatore dell'epoca optò per un sistema di giurisdizione unica stabilendo la regola secondo la quale vi fosse un unico giudice, il giudice ordinario, competente a conoscere sia delle controversie insorte tra privati, sia di quelle insorte tra privati e Amministrazione e, per l'effetto, abolì i tribunali del contenzioso amministrativo.

La tutela del cittadino nei confronti dell'Amministrazione risultava, dunque, così articolata: nelle *materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico* era ammessa la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario (art. 2 L.A.C.) ; nelle altre materie, *gli affari non compresi*, la tutela del cittadino si risolveva nell'ambito dell'Amministrazione stessa (art. 3 L.A.C.).

Le situazioni dei soggetti coinvolti da un provvedimento amministrativo erano lasciate in balia della stessa Amministrazione perché avevano come unico rimedio la possibilità di proporre un ricorso amministrativo, quindi un ricorso alla stessa Amministrazione che aveva

¹¹ Più in generale, la contraddizione di fondo delle grandi leggi di unificazione amministrativa, sono state riassunte da MIGLIO G., *Le contraddizioni dello stato unitario*, in (a cura di) F. Benvenuti F. e Miglio G., *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, , Vicenza, 1969, 34.

adottato l'atto (c.d. ricorso in opposizione) o all'Amministrazione gerarchicamente sovraordinata (c.d. ricorso gerarchico)

Ne deriva che, nello schema della legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo, era previsto o il diritto soggettivo o il semplice interesse di fatto, cioè la possibilità di far riesaminare alla stessa Amministrazione la sua pretesa, non costituente situazione giuridica soggettiva.

Tale situazione trova immediato riscontro nell'affermazione di Pasquale Stanislao Mancini secondo cui “sia pure che l'Autorità abbia fallito la sua missione, che non abbia provveduto con opportunità e saggezza, e che abbia rifiutato ad un cittadino una permissione che ogni ragione di prudenza e di buona economia avrebbe consigliato di accordargli, sia pure che questo cittadino è stato di conseguenza ferito, e forse gravemente, nei proprio interessi, cos'ha sofferto il cittadino? Semplicemente una lesione degli interessi ed è bene che egli si rassegni...”

A seguito dell'affermazione, ad opera della giurisprudenza, del principio della degradazione del diritto soggettivo nei confronti dell'atto amministrativo autoritativo, emerse con tutta evidenza il vuoto di tutela giurisdizionale che riduceva l'interesse del privato ad un interesse di fatto.

Al fine di porre rimedio ad una tale situazione, la legge del 1889 operò, non già un superamento completo, bensì un'integrazione del sistema di tutela giurisdizionale delineato dalla legge del 1865, aggiungendo alle tre sezioni del Consiglio di Stato, organo consultivo del Governo, una quarta sezione, cui fu attribuito il potere di decidere sui ricorsi presentati da privati e volti a contestare la legittimità di un

provvedimento lesivo di un interesse del ricorrente (l'interesse legittimo) e finalizzato a rimuovere l'atto e i suoi effetti (annullamento con effetto retroattivo), cioè a ripristinare la situazione di fatto e di diritto esistente prima dell'emanazione dell'atto illegittimo. Fu questa la grandissima vittoria di Silvio Spaventa.

Per tale via nacque l'interesse legittimo nel nostro ordinamento: il diritto soggettivo non si estingue, ma si trasforma in una vicenda dinamica, degrada a interesse legittimo.

Sembrò che l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato non incrinasse il principio della divisione dei poteri in quanto si affermava che il Consiglio di Stato, facendo parte dell'Amministrazione, non attuava un giudizio nei confronti “*della*” Amministrazione, ma attuava un giudizio “*nella*” Amministrazione, cioè al suo interno.

Tuttavia, già durante i lavori parlamentari che portarono all'approvazione della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, il sen. Cavallini, rilevava che “l'autorità amministrativa può abusare sia con il provvedere contro la legge sia con il non provvedere omettendo di rendere giustizia a chi la invoca” e, in tal caso, l'assenza dell'atto amministrativo avrebbe impedito la tutela dell'interessato.

In seguito, la giurisdizione amministrativa è diventata anch'essa *giurisdizione di diritto soggettivo*, giurisdizione “*vera*”, che tutela la situazione giuridica soggettiva del privato.

Come noto, la legge 7 marzo 1907, n. 42 sancì in modo definitivo la natura giurisdizionale del procedimento innanzi al giudice amministrativo e istituì la V Sezione del Consiglio di Stato, alla quale venne deferita la

cosiddetta giurisdizione di merito. Nell'ambito di quest'ultima il giudice, sostituendosi all'amministrazione, può esercitare un controllo che va oltre la verifica della legittimità del provvedimento e che può concludersi con una pronuncia che modifica e riforma l'atto impugnato. Il giudice amministrativo, nei casi giurisdizione di merito, non vaglia solo la legittimità, ma anche l'opportunità dell'atto, sostituendosi nell'esercizio del potere alla pubblica amministrazione. Si tratta di una rilevante eccezione alla regola della distinzione dei ruoli tra giudice e amministrazione

Dopo la legge del 1889, la previsione di due ordini di giurisdizioni per la tutela del cittadino pose il problema di individuare criteri per il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo riscontrato, dapprima, nella natura della situazione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente.

Come noto, tale criterio ha presentato non pochi inconvenienti poichè, se da una parte, vi erano situazioni in cui le due vie di tutela giurisdizionale potevano essere esperite anche cumulativamente, d'altra parte, vi erano materie in cui diritti soggettivi e interessi legittimi risultavano così strettamente connessi da rendere estremamente difficile identificare la posizione vantata dal soggetto.

Situazioni del genere hanno indotto il legislatore, con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, ad istituire la cosiddetta giurisdizione esclusiva in alcune materie, a prescindere da ulteriori accertamenti in relazione alla posizione soggettiva azionata.

L'entrata in vigore della Costituzione ha fotografato la situazione esistente prevedendo che *“contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”* (art 113 Cost.) e individua, quale criterio principale di riparto della giurisdizione, quello che fa leva sulla situazione giuridica soggettiva fatta valere (diritto soggettivo o interesse legittimo) e, quale criterio eccezionale, quello della materia, riconoscendo la possibilità di una giurisdizione esclusiva *“in particolari materie indicate dalla legge”*.

Nel 1971, con l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, è venuto meno il presupposto richiesto dalla legge di avere previamente esperito tutti i ricorsi amministrativi prima di potersi rivolgere al giudice amministrativo. Fino al 1971 valeva in generale la regola secondo cui la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo era garantita solo nei confronti dei provvedimenti definitivi dell'Amministrazione: quindi, nei confronti di provvedimenti per i quali fossero già stati esperiti tutti i ricorsi amministrativi previsti dalla legge.

Il tema della giurisdizione esclusiva assunse un rilievo ancora maggiore a seguito della privatizzazione del pubblico impiego – avviata con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 - e della conseguente devoluzione delle relative controversie, ad eccezione di alcune categorie di dipendenti, come magistrati, diplomatici, professori universitari al giudice ordinario.

Il legislatore, prima con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80, poi con la legge 21 luglio 2000, n. 205, ha assegnato al giudice amministrativo in via

esclusiva importantissime materie: le controversie in materia di pubblici servizi, edilizia e urbanistica, autorità indipendenti.

E ciò anche come riflesso della fondamentale sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 500 del 1999, con cui si è proceduto ad un allineamento sostanziale tra diritti soggettivi e interessi legittimi attraverso la risarcibilità degli interessi legittimi pretensivi.

Abbiamo dunque assistito al graduale passaggio del sindacato del giudice da una fase in cui oggetto del giudizio era esclusivamente il provvedimento amministrativo, da dichiarare illegittimo e quindi annullare, ad una fase in cui si è pervenuti gradualmente ad un esame del rapporto sostanziale: del rapporto amministrativo, appunto.

Tradizionalmente, il giudizio sugli atti amministrativi è stato inteso come un giudizio sull'atto, un giudizio di impugnativa di un provvedimento amministrativo per effetto del quale il ricorrente mira ad ottenere l'annullamento del provvedimento di diniego, affinché si riapra il procedimento in sede amministrativa, e non la diretta soddisfazione della sua aspirazione ad ottenere il bene della vita.

Nel tempo è cambiata la fisionomia del giudizio amministrativo: il giudice conosce, almeno tendenzialmente, non solo dell'atto ma dell'intero rapporto al fine di offrire una risposta di tipo sostanziale alla domanda del ricorrente.

Sebbene il Codice del processo non abbia tenuto fede *in toto* alle promesse alimentate nel corso dei lavori preparatori, la giurisprudenza

dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato¹² ha in qualche misura realizzato un'opera di "ortopedia interpretativa", concludendo nel senso dell'impiego di tutti i rimedi possibili previsti per i diritti soggettivi.

Oggi la giustizia amministrativa ha un suo strutturato codice del processo, si occupa non solo degli interessi ma anche dei diritti, non solo dell'annullamento ma anche del risarcimento, ha mezzi istruttori ed efficaci poteri di ottemperanza, è altamente specializzata in materie decisive come il diritto europeo, il diritto della concorrenza e dei mercati, gli appalti, l'urbanistica, l'energia, i diritti elettorali e dell'immigrazione, ecc. e rende decisioni in tempi assai più celeri del giudice ordinario. È una giustizia radicata in Europa, seppur in forme diverse, protagonista anche nel campo dei diritti umano (si pensi, *ex multis* alla sentenza del Consiglio di Stato 754/2014 sul rispetto "quali norme interposte", dei principi CEDU). Il mai sopito dibattito sulla sua abolizione deve ritenersi confinato nei territori della speculazione teorica.

Anzi è appena il caso di osservare che i magistrati amministrativi in Italia sono circa 500, a fronte di 1300 in Francia e dei 2400 in Germania, e che l'abolizione delle norme sul trattenimento in servizio determinerà entro l'anno un vuoto di organico di circa il 25 per cento.

¹² Consiglio di Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2011, 826, con nota di SCOCA F.G., *Risarcimento del danno e comportamento*; BACCARINI S., "Scelta" delle azioni e valutazione della "necessità" dell'annullamento per la tutela del ricorrente, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 1261; CARINGELLA F., *Il sistema delle tutele dell'interesse legittimo alla luce del codice e del decreto correttivo*, in *Urb app.*, 2012, 14. Per le innovazioni che hanno comportato una ridefinizione dei confini tra le azioni impugnatorie e quelle non impugnatorie nell'ambito del processo amministrativo si veda SANDULLI M.A., *Il superamento della centralità dell'azione di annullamento*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, Treccani, Roma; RAIMONDI S., *Le azioni, le domande proponibili e le relative pronunzie nel codice del processo amministrativo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 9.

Un serio allarme dunque poiché non è possibile che la forza della ragione ceda dinanzi a quella delle ... forbici e dell'incuria.

Una giustizia amministrativa, quella fondata da Silvio Spaventa, oggi vitalissima e presente sui temi più delicati della società e dell'economia: basterebbe soffermarsi, a tacer d'altro, sulla rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato nel 2014, unita alla relazione del Presidente Giovannini per l'inaugurazione del nuovo anno giudiziario.

Ma ecco che questa vitalità già porta a sondare nuovi orizzonti, anche per lo stimolo delle direttive europee su concessioni e appalti.

Anche a scopo deflattivo è possibile sviluppare la cd. a.d.r. (*alternative dispute resolution*) purchè non si pensi a forme ibride, come sarebbe un meccanismo accompagnato da un ricorso in unico grado al Consiglio di Stato per gli appalti, in contrasto con la Costituzione.

E forse ci si potrebbe spingere anche oltre, ad esempio fino alla riflessione sulla previsione di una fase iniziale di conciliazione negoziale, nel processo, in forza dell'art. 11 della legge 241/1990.

E ha ripreso interesse anche l'idea di una eventuale attribuzione di TAR di funzioni consultive in favore delle regioni.

5. Sfide attuali della giustizia amministrativa

Anche per assolvere a queste nuove funzioni, a queste sfide, il Consiglio di presidenza ha avviato azioni in molte direzioni. Innanzitutto

per affrontare il serissimo problema della crisi dell'organico, a seguito del d.l. 90 del 2014.

Ci siamo mossi con prontezza per l'attuazione ma è chiaro che il tempo è poco ed è galantuomo sicché dovremo verificare la necessità pratica di una (pur breve) proroga.

Per la realizzazione del processo amministrativo telematico, nei modi richiesti dalla legge 114/2014, il Consiglio di Presidenza è fortemente impegnato per superare le criticità ed offrire un risultato all'altezza dell'apprezzamento sin qui meritato dal proprio sito informatico¹³. Può dirsi ormai attuata, già prima dell'entrata in vigore del decreto legge 90/2014, la disposizione che impone l'uso del mezzo telematico per tutte le comunicazioni e notificazioni di segreteria, modalità ritenuta applicabile anche ai giudizi in corso dalla recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 33 del dicembre 2014.

Occorre concordare con il governo, proprio in questi giorni, le norme tecniche per l'attuazione che, attraverso l'obbligo generalizzato della firma digitale, entro il 30 giugno 2015, e della trasmissione dei ricorsi e degli atti, porterà alla piena realizzazione di un obiettivo fondamentale per l'efficienza e la maggiore celerità della giustizia.

Giova intanto ricordare che alla fine del 2014 è entrato a regime, superando alcune criticità, il nuovo sito web della giustizia amministrativa che ha realizzato l'ambizioso progetto di rendere accessibili a qualsiasi utente, gratuitamente e senza necessità di autenticazione, tutti i

¹³ Il tema è complesso e non privo di criticità da risolvere. Per un approfondimento puntuale ed esaustivo v. PISANO I., *Processo amministrativo telematico, al lupo, al lupo*, in *Federalismi.it*, 2015.

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.

Il Consiglio di Presidenza ha svolto un'intensa attività anche a sostegno dello sviluppo della pratica dei tirocini formativi che costituiscono, è bene ribadirlo, non solo un'opportunità per i giovani, ma anche per il magistrato che può formare un embrione di "ufficio del giudice", avvalendosi di queste risorse per le ricerche, gli studi, l'informatica, al fine di migliorare l'efficienza¹⁴.

¹⁴ Come noto il d.l. 69/2013, all'art. 73, ha introdotto la figura dei tirocini individuali da svolgersi presso gli Uffici giudiziari e ha introdotto alcune modifiche, pur mantenendone l'impianto, rispetto al precedente regime di Convenzioni stipulate fra gli Uffici e gli Enti interessati (in particolare, le Università, le Scuole di Specializzazione per le Professioni legali e i Consigli dell'Ordine), di cui all'art. 37, Decreto Legge n. 98 del 2011.

Si sono pertanto resi necessari non solo alcuni adattamenti rispetto alla formulazione delle Convenzioni – tipo, ma anche l'introduzione di uno specifico modello di Accordo, per le richieste di tirocinio individuali.

In particolare, il CPGA ha adottato, nella seduta del 20 dicembre 2013, il testo della Convenzione – tipo per lo svolgimento, ai sensi dell'art. 16, comma 2, D. LGS. 17 novembre 1997, n. 398, di un periodo di formazione teorico pratica presso il Consiglio di Stato (sez. giurisdizionali e consultive), il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, i Tribunali Amministrativi Regionali e il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento e la Sezione Autonoma di Bolzano, da stipulare tra questi medesimi Uffici e le Scuole di Specializzazione per le professioni legali delle Università.

Inoltre, è stato approvato, nella medesima seduta, il testo della Convenzione – tipo per lo svolgimento ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 5, d. l. 6 luglio 2011, n. 98 di un periodo di formazione teorico pratica (stage o tirocinio) presso i medesimi uffici, da stipulare con le Università, le Scuole di specializzazione per le professioni legali delle Università o i Consigli dell'Ordine degli Avvocati. Il 24 gennaio 2014 il CPGA ha approvato il testo del Bando per la presentazione di domande dirette allo svolgimento di un periodo di 18 mesi di formazione teorico pratica presso i medesimi Uffici, alla luce di quanto disposto dall'art. 73, D. L. n. 69 del 2013, in merito all'individuazione di stagisti che richiedono individualmente di effettuare il periodo di tirocinio.

Il CPGA ha dunque definito e approvato anche il testo di Accordo – tipo per lo svolgimento di un periodo di formazione teorico pratica presso gli Uffici giudiziari, tra questi ultimi e il singolo candidato in possesso dei requisiti richiesti dal bando, fermi comunque restando margini di autonomia nella gestione degli accordi con i singoli da parte degli Uffici come previsto dal legislatore.

Si è avviata anche una riflessione approfondita sul ruolo, le funzioni, le prospettive dell'Ufficio Studi, che è un punto di eccellenza non solo per la formazione dei magistrati ma, più in generale, per la cultura del diritto pubblico e delle istituzioni.

Si può immaginare un modello più aperto e articolato a livello territoriale? È opportuno formalizzare un compito interno di massimazione delle sentenze, in analogia con ciò che avviene per la Cassazione ?

Questi ed altri interrogativi sono ancora aperti ed è utile partecipare al dibattito.

È proseguita con intensità l'attività del Consiglio di presidenza con la rete di giustizia europea degli organi di autogoverno *EJTN*, anche favorendo gli scambi di breve e lunga durata nonché le viste di studio alla Corte di Giustizia UE e alla CEDU e la partecipazione a seminari di studio di diritto amministrativo su temi specifici (immigrazione, tutela dei diritti fondamentali, diritto ambientale, ecc.)

È sempre aperta la riflessione sui criteri di valutazione per la progressione delle carriere e gli incarichi direttivi: è sufficiente il binomio “anzianità e non demerito” o si può fare di meglio?

4.1 Nell'ambito della riflessione sulle riforme utili, da sollecitare a governo e parlamento, o da realizzare tramite autonomia regolamentare,

Il CPGA, inoltre, ha provveduto, a verificare in quale misura e con quali modalità si sia fatto ricorso, anche prima della novella del 2013, allo strumento del tirocinio formativo, a diffondere un questionario presso tutti gli Uffici giudiziari.

Dall'indagine in corso emerge come lo svolgimento del periodo di formazione teorico e pratico presso gli Uffici non sia stato frequente.

occorre evidenziare il tema di una diversa regola per la progressione di carriera dei magistrati dei Tar nell'ambito del ruolo unico e dunque anche presso il Consiglio di Stato.

Anche questo “muro” deve cadere ricercando un maggiore equilibrio e ripristinando, probabilmente, la norma transitoria che riconosceva un quinquennio di carriera.

Anche la disciplina degli incarichi e delle attività extragiudiziarie è all'esame del *Plenum*¹⁵, in considerazione delle modifiche introdotte dal d. l. 90/2014 e delle avvertite esigenze di semplificazione e trasparenza.

¹⁵ La I Commissione, dopo aver ricevuto incarico dal Plenum del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 22 novembre del 2013, ha proceduto ad una rivisitazione dei criteri in materia di incarichi direttivi, portando a compimento un lavoro già avviato nella precedente Consiliatura, da una Commissione appositamente nominata.

Tra i motivi che hanno indotto il Consiglio ad avviare questo riesame, oltre all'esigenza di aggiornare un testo che, nella sua originaria formulazione, risaliva al 2002, vi è stata anche l'intenzione di rimeditare la complessiva tematica degli incarichi extra-giudiziari, oltre che la necessità di riorganizzare, dandole maggiore sistematicità, tutta la relativa normativa. Il bisogno di sistematicità e riorganizzazione era divenuto inevitabilmente attuale, anche per gli interventi che, a più riprese, su detta normativa, hanno effettuato nell'ultimo decennio sia il legislatore che la giurisprudenza amministrativa di quest'ultima si ricordano in particolare le sentenze del TAR del Lazio nn. 9254/2002 7256 e 7258 del 2003, la n. 6455/2002 della IV sezione del Cons. di Stato, e, più recentemente la Sent., 24 marzo 2010, n. 1732 sempre della IV sezione del Consiglio di Stato. Tutte decisioni che hanno inciso, sensibilmente sulla delibera vigente, annullando alcune previsioni ritenute dal giudice troppo restrittive e non giustificabili in base alla vigente normativa.

La dottrina giuridica (vedi *Nota sulla disciplina degli incarichi extrafunzionali dei magistrati amministrativi*, in Giur. It., 2004, 1) ha individuato tre interessi orbitanti attorno la materia “ de qua”: il primo di essi si configura in capo all'Amministrazione richiedente, per i benefici che possano derivare dall'apporto professionale di un esperto particolarmente qualificato quale è un magistrato. Si tratta, evidentemente di un interesse che non ha limiti “interni”, ma ha solo un limite derivante dall'”esterno”, per così dire, rappresentato dalla necessità di rispettare, oltre le prerogative di status del magistrato, anche le esigenze dell'amministrazione di provenienza che vanta una legittima pretesa a che il proprio dipendente non sia distolto, per un impegno eccessivamente gravoso, dai propri compiti di istituto.

Il secondo interesse si intesta all'organo giurisdizionale di provenienza che, consentendo al magistrato lo svolgimento di funzioni extra-giudiziarie, ottiene un duplice beneficio; da un lato, pone in essere una leale cooperazione istituzionale con l'ente “ad quem”, che, al di là di ogni ragionevole dubbio, si risolve in un arricchimento culturale che giova all'aggiornamento e quindi all'efficienza del plesso “concedente”; dall'altro, specializzando professionalmente il magistrato in un settore diverso, ancorché parallelo a quello giudiziario, offre all'ufficio di provenienza

Si tratta di un tema molto delicato, per le numerose polemiche, non sempre fondate, che lo investono e per l'ovvia necessità di coniugare ogni altra attività con la primaria garanzia della funzione giurisdizionale.

È noto che con le leggi recenti è stato vietato l'arbitrato e circoscritto il limite, soggettivo e temporale, del "fuori ruolo" per il servizio presso le istituzioni.

Si tratta di limiti (massimo 26 unità, non oltre un decennio nella carriera) che possono essere sempre oggetto di manutenzione ma sarebbe certo sbagliato, ed anche incostituzionale, formulare nei confronti dei magistrati amministrativi una regola *ad excludendum*, rinunciando ad altissime competenze nei ruoli istituzionali tecnici e di garanzia. Forse che sarebbe possibile formulare un analogo principio nei riguardi di tecnici provenienti dalla Banca d'Italia, dalle forze armate o dalla carriera diplomatica?

La risposta negativa è scontata ma, tuttavia, occorre richiamare con forza l'obbligo di astensione per i magistrati che dovessero conoscere nella giurisdizione atti oggetto di propria attività consultiva e, nel contempo,

dell'autorizzato un professionista più duttile e abile nella difficile attività di interpretazione del diritto e della realtà, ossia in quella che è la più importante delle sfide che un giudice contemporaneo è chiamato a fronteggiare.

Il terzo, (anche in ordine al grado di consistenza) interesse è riferibile, secondo le più aggiornate analisi dottrinali, al singolo magistrato richiedente; quest'ultimo, con l'incarico extra-giudiziario ottiene un arricchimento professionale e curriculare che potrà proficuamente re-impiegare nella successiva vita professionale. Di rimbalzo, rispetto a questo interesse, e comunque in posizione defilata giuridicamente, vanno annoverati anche gli interessi patrimoniali del giudice, connessi agli emolumenti aggiuntivi previsti, (non sempre e non necessariamente) per lo svolgimento delle funzioni extra-giudiziarie. La consistenza di questi è giuridicamente più contenuta, rispetto a quella sottesa agli altri valori, atteso che il collega autorizzato già percepisce uno stipendio, commisurato al grado ed al livello di anzianità raggiunti e pertanto si tratta di compenso aggiuntivo. (v. *amplius*, Relazione Zeuli al Consiglio di Presidenza nella seduta del 3 ottobre 2014)

occorre certamente evitare che l'impegno in attività extra funzionali, di studio, di insegnamento ecc., possa risultare prevalente su quella principale di rendere giustizia.

A riguardo c'è piuttosto da rilevare che resta problematico il tema delle docenze anche in ragione della nuova disciplina introdotta dall'art. 53, lett. f-bis) del Testo unico del pubblico impiego che ha in sostanza escluso dagli incarichi soggetti ad autorizzazione i “*compensi*” derivanti da (...) attività di docenza sebbene il Consiglio di Presidenza abbia ritenuto sin qui di mantenere un potere di vigilanza onde evitare che l'impegno quantitativo del magistrato sia tale da sottrarlo ai principali compiti della funzione giurisdizionale

4.2 Una magistratura più rilevante nella società è anche una magistratura più responsabile, e per questo il Consiglio di Presidenza ha promosso un progetto di riforma discusso in un Convegno di Studi presso la Camera dei Deputati il 3 dicembre 2014.

L'etica della responsabilità è sempre più avvertita e richiesta nel tempo attuale, in particolare per i pubblici poteri e la magistratura, talvolta rappresentati come “*caste*” che si “*autoproteggono e si autoassolvono*”. Proprio per l'accresciuto ruolo del giudice, che è anche “*creatore*” del diritto nella crisi delle fonti legislative, occorre invece un sistema moderno ed efficiente di responsabilità della magistratura.

Il primo livello è certo costituito dalla responsabilità disciplinare che è stata riformata con l'ordinamento giudiziario del 2006, con l'introduzione della tipizzazione degli illeciti, per i soli magistrati ordinari mentre furono

esclusi i magistrati contabili e quelli amministrativi che continuano a dover applicare la legge 31 maggio 1946, n.511, cd. legge “delle guarentigie”, ossia norme prerepubblicane e ante-Costituzione.

Un sistema vetusto che ancora equipara la responsabilità alla sola lesione “del prestigio della magistratura”, una procedura lunga e confusa (l’azione disciplinare è avviata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente del Consiglio di Stato, entro un anno dalla conclusione di un’istruttoria preliminare), ove funzioni inquirente e giudicante si sovrappongono, non sono chiari i rapporti con il processo penale e numerosi restano i problemi tecnici e procedurali.

La magistratura amministrativa, ben consapevole del proprio delicato ruolo, ha maturato un’opinione favorevole ad una riforma più moderna ed efficiente del proprio sistema di responsabilità disciplinare, sollecitando il legislatore in direzione di un regime simile a quello della magistratura ordinaria.

Sulla riforma della responsabilità disciplinare c’è ora un disegno del governo che va nella direzione indicata.

Giudici distinti per specializzazioni, secondo Costituzione e competenze professionali, ma uniti nel regime di responsabilità verso i cittadini e la società.

Un regime comune si ha d’altronde anche in tema di nuova responsabilità civile della magistratura, sulla base di un disegno all’esame del parlamento.

La magistratura amministrativa, confermando il rigore del proprio impegno al servizio della giustizia e della società, non si è opposta

all'introduzione di un modello di responsabilità civile più avanzato ed equilibrato, a tutela dei cittadini nei confronti degli errori giudiziari per colpa grave o dolo, nel rispetto delle peculiarità del giudice, prima tra tutte l'indipendenza e la libertà di interpretazione della legge.

Resta inoltre aperta al dibattito, nell'orizzonte delle riforme costituzionali, l'istituzione di un'Alta Corte di disciplina, comune alle diverse magistrature, che renda più neutra ed efficiente la funzione di vigilanza sulle responsabilità della magistratura, sottraendola alle interne dinamiche degli organi di autogoverno.

Non c'è dubbio, per la giustizia amministrativa, c'è molto da fare, e Silvio Spaventa può essere ben soddisfatto dell'opera avviata.