

**Intervento dell'Avvocato Generale dello Stato**  
**Avv. Gabriella Palmieri Sandulli**

**IN OCCASIONE**  
**DELLA PRESENTAZIONE DELLA**  
**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA**  
**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER L'ANNO**  
**2023**  
**INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2024**  
**Roma, 5 febbraio 2024**  
**Palazzo Spada**

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signor  
Presidente del Consiglio di Stato, Signor Presidente  
Aggiunto, Signor Segretario Generale,

sono onorata di prendere la parola in questa solenne  
Cerimonia per portare il saluto dell'Istituto che ho il  
privilegio di dirigere, nel segno della consolidata  
reciproca collaborazione istituzionale, della quale  
ringrazio Lei, Signor Presidente, tutti i Magistrati e il  
Personale amministrativo.

\*

Sinergia e proficuo scambio tra tutti i protagonisti del processo amministrativo hanno contribuito all'elaborazione di soluzioni condivise che, tenendo conto dell'interesse di tutte le parti del giudizio, costituiscono presupposto essenziale per una sempre più efficiente amministrazione della giustizia.

Nel 2023, infatti, è stato sottoscritto il Protocollo d'intesa sullo svolgimento delle udienze e delle camere di consiglio "in presenza", presso il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, nella fase di superamento dello stato di emergenza epidemiologica, per elaborare "*...le migliori pratiche e...soluzioni organizzative...*"; ed è stato anche possibile affrontare le sfide poste dall'attuazione del PNRR in tema di effettiva realizzazione dei programmi previsti, compresi i delicati interventi del Commissario Straordinario per il Giubileo 2025.

Con lo spirito collaborativo proprio dell'Avvocatura dello Stato auspico si possa proseguire in questo

percorso.

\*

L'attività dell'Avvocatura dello Stato si svolge in misura relevantissima dinanzi alla Magistratura amministrativa.

Il numero di nuovi contenziosi che, per l'anno 2023, la vedono coinvolta, dinanzi al Consiglio di Stato, come appellante o come resistente supera, infatti, i 5700 affari (sostanzialmente analogo a quello del 2022).

L'Avvocatura dello Stato offre un utile contributo sia nello svolgimento dell'attività strettamente giurisdizionale, nella quale si esprime la sua missione istituzionale, sia nei settori di natura organizzativa, collaterali, ma non meno importanti, come il costante contributo fornito nel progetto che ha portato alla nascita e al consolidamento dell'efficienza del processo amministrativo telematico.

Se nel 2023 i depositi al giudice amministrativo, in tutta Italia, ammontavano a circa 90 mila, con un aumento, nel quinquennio, di più del 40 per cento (nel 2018 erano 63 mila), oltre 11.000 sono stati i depositi

effettuati dinanzi al Consiglio di Stato (come già nel 2022).

In coerenza con l'attenzione verso le nuove tecnologie (la giustizia amministrativa è stata il primo plesso giurisdizionale nazionale ad applicare modalità esclusivamente telematiche dal 2018) e, come ricordato da Lei, Signor Presidente nella Sua Relazione odierna, nella prospettiva dell'utilizzo degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale, il Consiglio di Stato ha reso nel tempo (già nel 2019 alcune sentenze gemelle n. 8472, 8473 e 8474; e n. 2270), sottolineando gli indiscutibili vantaggi derivanti dall'automazione del processo decisionale amministrativo mediante utilizzo di procedure gestite da un sistema informatico per mezzo di algoritmi, in conformità ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; affrontando, poi, anche il profilo della trasparenza algoritmica, enunciando importanti principi in tema di utilizzo di algoritmi come strumento per automatizzare il procedimento amministrativo e, nello stesso tempo,

tutelare i cittadini e il diritto a conoscere la base algoritmica (sentenza n. 881/20); delineando il concetto di algoritmo (sentenza n. 7891/21); e tenendo conto della differenza tra utilizzazione - da parte del sistema di *machine learning* - dell'algoritmo tradizionale, che applica *software* e parametri preimpostati ai fini della decisione, e i sistemi veri e propri di intelligenza artificiale, in cui è l'algoritmo a elaborare costantemente nuovi criteri di interferenza fra i dati che determinano la decisione secondo un processo automatico.

\*

Per ragioni di brevità, citerò solo alcune (tra le tante) rilevanti sentenze rese dal Consiglio di Stato nell'ultimo anno.

La **sentenza n. 10187**, la prima resa nella materia di “congelamento” dei beni degli oligarchi russi in conseguenza dell'invasione dell'Ucraina e che ha affermato importanti principi di diritto, quali la non necessità dell'avviso ex art. 7 L. n. 241/1990 e la

rilevanza del criterio di appartenenza sostanziale del bene e/o delle risorse economiche “congelate”, sulla base delle c.d. fonti aperte.

In tema di esercizio dei poteri speciali di cui al d.l. n. 21/2012, del cd. “golden power”, da parte del Governo a tutela delle attività economiche di rilevanza strategica, le sentenze n. 289 e n. 6575 (quest’ultima relativa alla vicenda della partecipazione azionaria di Vivendi in TIM).

Con la prima, che opera una dettagliata ricostruzione del sistema, è stato significativamente affermato che *“l’apprezzamento della strategicità di un’operazione in relazione all’interesse nazionale da parte del Consiglio dei Ministri ha tratti altamente discrezionali, posto che lo stesso concetto di interesse nazionale non è...un dato oggettivo preesistente in natura, bensì...la risultante di valutazioni ed opzioni politiche”*.

\*

È continuato anche nell’anno appena trascorso l’impegno innanzi alle giurisdizioni sovranazionali.

Un processo di osmosi con la giurisdizione europea come dimostrano le regole dettate in tema di limiti dimensionali degli atti processuali.

In questo delicato compito il Consiglio di Stato ha continuato a svolgere un importante ruolo di indirizzo, essendo, peraltro, giudice di ultima istanza.

Nel 2023, infatti, i Giudici amministrativi hanno proposto 16 domande pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, di cui 11 provenienti dal Consiglio di Stato e riguardanti delicate tematiche, come la questione dello *status* dei magistrati onorari, la compatibilità della disciplina sull'incameramento della cauzione provvisoria quale conseguenza automatica dell'esclusione di un operatore economico, il mercato dell'energia e le fonti di finanziamento delle Autorità di regolazione.

Proprio nel meccanismo del rinvio pregiudiziale si evidenzia la collaborazione istituzionale tra il Consiglio di Stato e l'Avvocatura dello Stato, che già presente (nella maggior parte dei casi) nei giudizi nazionali *a quibus*, è chiamata a rappresentare le ragioni del

Governo italiano anche innanzi alla Corte di giustizia, per poi, (a valle), a rappresentarne gli esiti e le conseguenze alla ripresa del giudizio dinnanzi al giudice nazionale. Un circuito virtuoso dunque.

\*

Concludo questo mio intervento confermando che l'Avvocatura dello Stato continuerà con il massimo impegno a svolgere gli importanti compiti ad essa assegnati.

Grazie per l'attenzione.