

«Qualche anno fa, in un gruppo del Consiglio di Stato siamo andati a far visita al Consiglio di Stato francese, per vedere come lavoravano. Incontrammo un *président de chambre* che prese a darci un po' di notizie. Ad un certo punto, guardò l'orologio e disse: "Scusatemi, adesso abbiamo l'udienza; ma fra un quarto d'ora sarò da voi". Incuriositi, chiedemmo se si poteva assistere. Naturalmente, disse. Entrammo nell'aula e vedemmo i *conseillers* e i *maitres des requêtes* che prendevano posto. Un solenne usciere aprì a due mani i battenti su un atrio deserto, dicendo "*La seance est ouverte!*" e dopo qualche attimo "*La seance est fermée!*" e richiuse. Tutti si alzarono e se ne andarono. Io chiesi al *président de chambre*: "e gli avvocati?" "Ha visto, non c'erano." "Ma lei se lo aspettava; come faceva a saperlo?" "Normale, non vengono mai." "E se viene qualcuno?" "*Il faut les décourager*".»

(Racconto fatto dal Presidente Luigi Aru al referendario P.G. Lignani, al suo ingresso nel Consiglio di Stato, nel 1977)

PIERGIORGIO LIGNANI

RELAZIONE

sull'attività svolta nell'anno giudiziario 2007

presso il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria

4 marzo 2008

Rivolgo innanzi tutto il mio pensiero al Capo dello Stato, simbolo e garante dell'unità nazionale e dell'ordinamento costituzionale. Rivolgo un saluto di benvenuto e di ossequio alle autorità presenti, agli esponenti delle altre magistrature, dell'Avvocatura dello Stato e della professione forense, a voi tutti che rappresentate le istituzioni, la società civile, i mezzi d'informazione: in una parola quel popolo italiano in nome del quale si amministra la giustizia.

Un pensiero grato e affettuoso anche al vertice della nostra Istituzione, il Presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore, e al Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, Consigliere di Stato Antonino Anastasi, che ci onora della sua presenza. E' la prima volta che abbiamo ospite il Segretario Generale; lo ringrazio e lo saluto con affetto, ricordando il lavoro fatto insieme nella I Sezione del Consiglio.

Voglio rendere inoltre un saluto e un omaggio al nostro organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, oggi rappresentato dal Consigliere di Stato Gerardo Mastrandrea. Il Consigliere Mastrandrea è stato per qualche tempo magistrato di questo Tribunale, e proprio da qui ha spiccato il volo che lo ha portato, per concorso, al Consiglio di Stato. Il suo periodo di servizio in questa sede ha fatto apprezzare

a tutti noi le sue qualità professionali ma soprattutto quelle umane, sicché possiamo oggi salutarlo, prima che come collega, come amico. Sentimenti, penso, da lui ricambiati, come testimonia proprio la sua presenza di oggi.

Saluto, ancora, in modo specialmente affettuoso, i miei colleghi magistrati amministrativi: quelli che condividono con me il lavoro in questo Tribunale e tutti gli altri, del Consiglio di Stato e degli altri Tribunali amministrativi, rappresentati dalle associazioni di categoria. Infine, ma certo non ultimo per importanza, il personale del T.A.R., che collabora generosamente con noi magistrati meritandosi la gratitudine non solo nostra, ma anche di quelli che con parola di moda si chiamano utenti - cioè gli avvocati. Per quanto mi riguarda, piuttosto che come "utenti" io li vedo come colleghi che, pur con diversità di ruolo e di funzioni, concorrono con noi magistrati, con pari dignità, nel realizzare l'obiettivo della legalità e della «giustizia nell'amministrazione».

* * *

Nell'anno 2007, trentaquattresimo dalla sua fondazione, sono stati depositati al T.A.R. Umbria 497 ricorsi - sette in più che nel 2006. Erano stati 563 nel 2005, 809 nel 2004, 572 nel 2003.

Il "minimo storico" è stato toccato nel 2006 ed ora si sta notando una certa ripresa. In ogni caso siamo lontani dai grandi numeri della giustizia civile, e questo non ci dispiace, perché il presupposto di base per un buon funzionamento del servizio giustizia è che vi sia un rapporto equilibrato fra la domanda e l'offerta. Fra le tante riforme di cui si parla e che non vengono mai attuate, la più necessaria sarebbe quella di introdurre qualche filtro per risolvere le controversie senza bisogno di impegnare un giudice togato. Nel campo della giustizia amministrativa si potrebbe rivitalizzare, con gli opportuni aggiornamenti, il sistema dei ricorsi interni alla pubblica amministrazione (ricorsi gerarchici, ricorsi in opposizione). Tuttavia, ribadisco, qui al T.A.R. dell'Umbria quello del numero non è un vero problema.

Ciò è confermato dal fatto che anche nel 2007, come già da diversi anni, il numero dei ricorsi definiti è risultato superiore a quello dei ricorsi pervenuti: 1055, quindi più del doppio, con un saldo attivo di 558. La pendenza è passata da 3533 al 1° gennaio, a 2975 al 31 dicembre: una diminuzione di circa il 15%. Il 1° gennaio 1998 erano 6309. La pendenza

effettiva è leggermente inferiore, perché il sistema informatico considera pendenti anche i ricorsi trasmessi per competenza ad altro T.A.R..

Va detto, per onestà, che in più della metà delle nostre decisioni di quest'anno ci siamo limitati a prendere atto di eventi processuali come la perenzione, la cessazione della materia del contendere, l'improcedibilità per sopravvenuto difetto d'interesse: eventi tutti classificabili, genericamente, come abbandono della lite da parte dei ricorrenti. Sarebbe sbagliato interpretare questo dato come un sintomo patologico. In genere il ricorrente che fra qualche anno di attesa abbandonerà il giudizio non ha fatto ricorso per ottenere una sentenza, ma vuole piuttosto tenere aperto un contenzioso, in vista degli ulteriori sviluppi dell'attività della pubblica amministrazione. Oppure gioca tutte le sue carte nella speranza di un provvedimento cautelare, e se non lo ottiene non ha più interesse a coltivare il giudizio. Lette in questa luce, le statistiche nazionali sugli arretrati della giustizia amministrativa sono assai meno impressionanti di quello che sembrano.

Altre volte, l'abbandono è frutto di una soluzione bonaria, in qualche modo propiziata dallo stesso T.A.R. con gli opportuni provvedimenti cautelari, istruttori ed interlocutori. Le statistiche non ne parlano, ma direi che in questi casi, anche se non si pronunciano sentenze, si fa giustizia lo stesso, e magari anche meglio. Penso alla controversia fra una importante società sportiva e la sua amministrazione comunale, insorta nel 2006 e definita consensualmente nel 2007, dopo un *iter* processuale accidentato, nel corso del quale, senza forzature, abbiamo cercato di dosare accortamente le ordinanze cautelari ed istruttorie approfittando anche di ripetuti confronti con le parti in camera di consiglio. Lo considero un (piccolo) successo.

Se in certi casi i ricorrenti non hanno un vero interesse alla decisione, ciò non toglie che vi siano anche tanti casi nei quali, invece, le parti la vogliono e la vogliono subito. Cerchiamo di fare di tutto per accontentarli. La statistica, questa volta, è significativa: il 30% dei nuovi ricorsi pervenuti nel 2007 era già definito entro il 31 dicembre.

Contando anche i ricorsi proposti verso la fine dell'anno ed evasi ad anno nuovo, possiamo dire che mediamente un terzo dei ricorsi che arrivano viene definito nel giro di pochi mesi o poche settimane - se occorre anche pochi giorni.

Questo accade normalmente nella materia dei provvedimenti di pubblica sicurezza (permessi di soggiorno per stranieri, divieto di detenzione di armi, ritiro di licenze di caccia) e in ciò si è agevolati dalla semplicità delle controversie (anche se le questioni di diritto non

sempre sono altrettanto semplici). Ma avviene, con altrettanta frequenza, in controversie che semplici non sono affatto, quelle in materia di gare di appalto per lavori, servizi o forniture. Qui alla difficoltà delle questioni giuridiche (che spesso si estendono al diritto comunitario) si assomma la molteplicità delle iniziative processuali adottate dalle parti, sotto lo stimolo di corposi interessi economici: si intrecciano così eccezioni procedurali, ricorsi incidentali, atti di motivi aggiunti (abbiamo avuto ricorrenti che in pochi giorni hanno presentato quattro diversi atti di motivi aggiunti, oltre naturalmente al ricorso introduttivo). Ma si tratta di cause che vanno decise il prima possibile, e in genere ci riusciamo. Grazie anche alla collaborazione degli avvocati i quali - benché non si risparmino nel mettere al fuoco processuale più carne possibile - mostrano però esemplare *fair play* e si astengono dal fare ostruzionismo.

E perciò non ho avuto mai bisogno di applicare il bonario suggerimento di *décourager* gli avvocati, che mi era stato dato ai miei lontani esordi in Consiglio di Stato, per bocca di un grandissimo magistrato. Vero è che se ce ne fosse bisogno, sarebbe impresa vana scoraggiare gli avvocati che frequentano quest'aula. Ma, seppur dotati di personalità fortissime, o forse proprio per questo, sanno autolimitarsi quanto occorre per far girare bene la macchina della giustizia. Dopo tutto, è nel loro interesse, una volta che l'hanno messa in moto.

In questo modo - e mi riferisco ora solo a ricorsi presentati nel corso del 2007 e definiti entro il 31 dicembre con pubblicazione della sentenza - abbiamo deciso 25 controversie in materia di gare di appalto per lavori, forniture o servizi, alcune anche di notevole impegno, come quella per l'assegnazione del servizio di distribuzione del gas nella città di Terni; e, ancora, 24 ricorsi in materia di soggiorno di stranieri, 16 in materia di altri provvedimenti di pubblica sicurezza, 20 in materia di edilizia, urbanistica e ambiente, e infine oltre 50 in altre disparate materie (fra i quali uno relativo ad un concorso per cattedre universitarie di prima fascia, reso più complesso dalla presentazione di motivi aggiunti e di un ricorso incidentale).

* * *

Passo ora a segnalare brevemente alcune delle questioni di diritto che abbiamo affrontato, limitandomi a quelle di maggior interesse.

Relativamente alla gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, si è posta la questione se sia legittimo che concorra una società per azioni della quale il Comune

appaltante (per il tramite di una società controllata) possieda una quota minoritaria. L'ammissione di questa società veniva contestata da altri concorrenti, con l'argomento che risultava compromessa l'imparzialità della gara. Abbiamo deciso che la società partecipata dal Comune può concorrere, analizzando le disposizioni nazionali e comunitarie in materia di società a capitale pubblico. Abbiamo osservato, infatti, che la normativa tende semmai a vietare che le società promosse o partecipate dall'ente committente ottengano un affidamento diretto, obbligandole a sottostare ad una gara pubblica; ma se è così, abbiamo concluso che sono legittimate a concorrere. Allo stesso modo abbiamo deciso che la Croce Rossa Italiana, benché costituita come ente pubblico non economico, può partecipare alle gare indette da aziende sanitarie per l'affidamento del servizio del trasporto degli infermi, in competizione con operatori economici; è stata risolutiva l'analisi delle norme di legge e di regolamento che costituiscono lo statuto della C.R.I.. Come nel caso precedente, l'illegittimità consisterebbe semmai nell'affidare il servizio alla Croce Rossa senza gara, non nell'ammetterla alla gara.

Sempre in materia di gare, si discute molto intorno ai requisiti di qualificazione delle imprese concorrenti. Spesso i problemi sorgono perché si sovrappongono due normative – quella nazionale e quella comunitaria – ispirate a logiche diverse. Quella nazionale si preoccupa di tutelare l'esigenza degli enti pubblici di aprire le gare solo ad imprese che già possiedano esperienze tecniche qualificate e una solida struttura economica, e siano dirette da persone incensurate. Quella comunitaria, al contrario, si preoccupa di evitare che queste pur giuste esigenze di preselezione si risolvano, di fatto, in prassi protezionistiche a vantaggio delle imprese nazionali e locali, a danno della concorrenza internazionale e del principio di libera circolazione delle imprese e dei capitali. Il caso più clamoroso è quello del c.d. «avvalimento», istituito previsto dalle direttive comunitarie n. 17 e 18 del 2004 e recepito dal nostro codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006, art. 49): vale a dire il meccanismo per cui una impresa che non possiede i requisiti tecnici ed economici può partecipare alla gara «avvalendosi» dei requisiti di un'altra impresa che non partecipa. Pur dando doverosa applicazione a questa norma, non abbiamo potuto fare a meno di evidenziare le perplessità provocate dalla mancanza di una puntuale delimitazione dell'avvalimento. Il regolamento attuativo del codice dei contratti colma ora in parte questa lacuna, ma è ancora presto per dire se si tratti di un rimedio efficace.

Emergono così gli inconvenienti di un sistema normativo (quello delle procedure contrattuali di evidenza pubblica) che per un verso si propone di essere estremamente minuzioso e tassativo, ma per altro verso lascia vuoti normativi che non sempre si è in grado di colmare mediante il ricorso all'interpretazione razionale e sistematica. Se ne vede un esempio anche nelle disposizioni che attribuiscono rilevanza alle "certificazioni di qualità aziendale" conformi alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000. In realtà tali certificazioni rispondono a *standards* elaborati da istituzioni private con norme tanto minuziose per certi aspetti quanto lacunose per altri, e la loro utilizzazione in sede di gare pubbliche comporta inconvenienti che in questa sede non ho il tempo di esporre.

In un'altra occasione ci siamo occupati di una società che era stata esclusa da una gara perché un suo amministratore aveva determinati precedenti penali. L'ente appaltante riteneva che la revoca del mandato, avvenuta prima della pubblicazione del bando di gara, non bastasse a configurare quella "completa dissociazione dalla condotta criminosa" richiesta dalla legge in questi casi. Abbiamo deciso, invece, che la revoca dell'amministratore poteva considerarsi sufficiente, perché dichiaratamente motivata con l'intento di estromettere il soggetto pregiudicato e perché la vicenda penale atteneva a fatti completamente estranei alla vita di quella società. Abbiamo detto, altresì, che non rileva in senso contrario il fatto che l'ex-amministratore abbia mantenuto interessi e relazioni con la società, in quanto la legge si riferisce espressamente ai precedenti penali degli amministratori, non a quelli di azionisti o consulenti.

Riguardo agli adempimenti formali cui sono tenuti i concorrenti alle gare, abbiamo confermato l'indirizzo per cui, quando il bando chiede espressamente che le offerte siano presentate in plico "sigillato con ceralacca", l'offerta non è valida se sulla ceralacca non è stata impressa una impronta caratteristica ed inconfondibile. Infatti, propriamente parlando, "sigillo" non è la ceralacca, ma l'impronta; solo questa garantisce l'autenticità della provenienza e l'integrità del plico. Può sembrare un rigore eccessivo far dipendere l'esito di una gara da questi formalismi, ma se un bando reca simili prescrizioni dev'essere cura dei concorrenti rispettarle puntualmente.

La partecipazione alle gare di imprese raggruppate in associazioni temporanee ("a.t.i.") provoca a volte problemi procedurali in sede di ricorso. Ci si chiede ad esempio se, nel caso del ricorso di un'a.t.i. contro l'aggiudicazione, il ricorso debba essere proposto necessariamente da *tutte* le imprese associate, oppure sia ammissibile anche se proposto

solo da alcune di esse. Per la verità, la giurisprudenza è consolidata da tempo nel senso che ciascun *partner* può agire validamente a tutela degli interessi dell'associazione; ma recentemente il Consiglio di Stato si è posto il dubbio se questa tendenza "aperturista" contrasti con la direttiva comunitaria n. 665 del 1989 ("direttiva ricorsi"). Il Consiglio di Stato infatti ha creduto di leggere, in qualche sentenza della Corte di Giustizia, una indicazione più restrittiva, e di conseguenza ha proposto alla Corte una questione pregiudiziale per risolvere tale dubbio. Il nostro Collegio, invece, davanti allo stesso problema, ha osservato che lo scopo dichiarato della "direttiva ricorsi" è quello di aprire il più possibile l'accesso al giudice; pertanto il diritto nazionale può trovarsi in contrasto con la direttiva in quanto esso *limita* la legittimazione a ricorrere, non in quanto la *estenda*. Di conseguenza abbiamo detto che la questione pregiudiziale era manifestamente infondata senza bisogno di attendere una nuova decisione della Corte, e abbiamo concluso rigettando l'eccezione d'inammissibilità. La nostra sentenza è stata pubblicata nel luglio 2007; il 4 ottobre la Corte di Giustizia ha deciso nello stesso senso, e lo ha fatto con ordinanza, non con sentenza, a significare che la soluzione era scontata e che la questione non aveva motivo di essere discussa. Abbiamo così avuto la soddisfazione di dire che una nostra decisione ha anticipato quella della Corte; non mi spingerò a dire che abbiamo seguito il nostro indirizzo.

Si è posto, tuttavia, anche il problema inverso: se un ricorso contro l'aggiudicazione sia validamente proposto se notificato solo a taluno dei *partners* dell'a.t.i. aggiudicataria, anziché a tutti. Abbiamo risposto che il problema si risolve in base al principio per cui i ricorsi amministrativi sono ammissibili se notificati anche ad uno solo dei controinteressati (salva la necessità di integrare poi il contraddittorio nei confronti degli altri). E poiché ci veniva insistentemente eccepito che nel caso concreto un determinato associato era portatore di interessi specifici e differenziati, sicché sarebbe stato necessario notificargli il ricorso già nella fase introduttiva, abbiamo aggiunto che in ciascuna a.t.i. vi è piena comunanza di interessi fra tutti gli associati, sicché non vi è motivo per derogare al principio generale per cui basta la notifica ad un controinteressato, salva l'integrazione successiva. Nella stessa controversia, dovendosi integrare il ricorso nei confronti di una impresa avente sede nel Regno Unito, abbiamo ritenuta valida la consegna effettuata da un messo autorizzato secondo l'ordinamento locale. Veniva eccepito che si sarebbe dovuto invece procedere nelle forme di cui al regolamento CEE n. 1348/2000 concernenti le notificazioni fra stati membri; ma abbiamo risposto che l'art. 15 di tale regolamento fa espressamente salva la facoltà di

chiedere la notificazione direttamente attraverso i funzionari competenti nello stato di destinazione.

In materia di *urbanistica ed edilizia* abbiamo trattato ripetutamente il caso del piano regolatore che reitera vincoli espropriativi decaduti perché non attuati tempestivamente. Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale limita severamente la possibilità della reiterazione, subordinandola ad una congrua motivazione e prevedendo, altresì, la spettanza di un indennizzo; il Consiglio di Stato a sua volta ha precisato, anche di recente (Ad. plen. n. 7/2007) i criteri che il giudice deve adottare per stabilire se la motivazione sia adeguata o meno, ed ha aggiunto che la previsione dell'indennizzo non dev'essere contenuta nello strumento urbanistico pena l'invalidità di questo. Abbiamo fatto applicazione di questi principi, riconoscendo la legittimità, in concreto, dei piani regolatori impugnati, all'esito di un'approfondita disamina del loro contenuto e delle loro motivazioni.

Abbiamo escluso, invece, la necessità di una motivazione (e, al limite, la stessa sindacabilità della scelta urbanistica) nel caso in cui il nuovo piano regolatore si limita a confermare la previgente destinazione di zona. Abbiamo infatti detto che, salva l'ipotesi (improbabile) di una manifesta illogicità, il privato non può avanzare pretese alla *reformatio in melius* del piano regolatore, per quanto lo riguarda.

Si sono presentate anche quest'anno varie controversie circa l'adempimento degli oneri di urbanizzazione da parte dei privati costruttori. Spesso tali controversie richiedono anche accertamenti di fatto, e a questo scopo ci siamo ripetutamente avvalsi della possibilità di far intervenire all'udienza di discussione anche i consulenti tecnici delle parti. L'esperienza dimostra che i privati, dopo aver assunto l'obbligo di curare le opere di urbanizzazione, spesso cercano di eluderne l'adempimento, invocando anche la prescrizione. Se ne desume che almeno in qualche caso i Comuni si muovono in ritardo.

Nella materia dell'urbanistica ed edilizia il maggior afflusso di ricorsi proviene dal contenzioso in materia di abusivismo. Si tratta, cioè, dei ricorsi di soggetti che hanno posto in essere abusi e reagiscono alle sanzioni applicate dall'autorità comunale. In altre parole, alla base del maggior numero di controversie non vi è una inadempienza o illegittimità posta in essere dall'amministrazione, ma l'abuso del privato, il quale, dopo aver violato la legge, la invoca per non pagarne le conseguenze. Naturalmente, tutti hanno diritto di difendersi;

ma suscita una certa amarezza vedere che per molti cittadini la legge va presa sul serio solo quando protegge i propri interessi (legittimi... o illegittimi) e non quando protegge quelli altrui.

Spesso un ricorso contro le sanzioni per l'abusivismo si duplica in un ricorso contro il diniego di sanatoria o di condono. Negli ultimi venti anni, salvo errore, vi sono stati tre diversi condoni edilizi. Siamo giudici soggetti alla legge, e ad essa soltanto; pertanto, quando il legislatore offre un condono, non possiamo che applicarlo. Ma, se non possiamo criticare il legislatore, non andiamo fuori del nostro ruolo se diciamo che la *speranza* in un condono prossimo futuro (una speranza inestirpabile e quasi mai tradita) incoraggia i cittadini a comportamenti illegittimi, e porta danno alla collettività.

A volte l'abuso edilizio non nasce come tale, ma è frutto di un permesso di costruire rilasciato avventatamente ed impugnato, con successo, dagli occhiuti vicini. In un caso del genere abbiamo annullato un permesso di costruire rilasciato per il sedicente "recupero", in deroga alla disciplina urbanistica vigente, di una porzione di fabbricato già demolita. Veniva invocato il principio per cui nella ristrutturazione dell'esistente non è necessario rispettare i limiti ordinari di altezza, distanza, etc.. Abbiamo risposto che tale principio non può essere invocato per ricostruire ciò che è "esistito" ma non è più "esistente" in quanto demolito da oltre cinquanta anni sulla base un preciso progetto edilizio e in forza di una regolare licenza edilizia. Abbiamo aggiunto che se si affermasse il principio che tutto ciò che è stato demolito nel corso dei secoli sia da considerare "esistente" e come tale possa essere ripristinato in deroga a tutta la disciplina urbanistico-edilizia, le conseguenze sarebbero manifestamente assurde. Ciò ha comportato anche la condanna del Comune al risarcimento del danno in favore dei frontisti ricorrenti.

Si sono riproposte, anche nell'ultimo anno, numerose controversie in materia di inquinamento da allevamenti zootecnici, a riprova dell'importanza che quest'attività riveste nell'economia della nostra regione. In qualche piccolo Comune, mentre il numero dei cittadini è nell'ordine delle migliaia, quello dei suini è nell'ordine delle decine di migliaia. Insomma, dieci volte tanto. Le amministrazioni comunali faticano a regolamentare questo fenomeno, ovviamente non per contrastare l'iniziativa economica, ma per evitare danni all'ambiente nell'interesse di tutti (allevatori compresi).

Nella materia dell'abusivismo edilizio ed ambientale abbiamo notato che, di fatto, molte volte è di efficace aiuto ai Comuni la vigilanza del Corpo Forestale dello Stato.

Si profila un contenzioso pure sul fronte delle discariche, anche se nel nostro territorio la situazione è (ancora) meno drammatica che altrove. Ci siamo occupati del ricorso di un comitato di cittadini che anni addietro aveva ottenuto dalla Regione e dagli enti locali un “protocollo d’intesa” riguardo ai limiti di una discarica e ai criteri della sua gestione. Abbiamo affermato che siffatti protocolli valgono *rebus sic stantibus*, vale a dire non precludono all’autorità pubblica di modificare nel tempo i criteri di gestione della discarica, in rapporto all’evolversi della situazione. Tuttavia, l’aver sottoscritto il protocollo dà al comitato di cittadini, se non altro, il titolo per ricorrere contro le nuove decisioni degli enti locali, per far controllare dal giudice amministrativo la serietà delle motivazioni. Nel caso concreto, abbiamo deciso che le motivazioni erano sufficienti e legittime.

Accanto a queste problematiche alquanto usuali, in materia di territorio ed ambiente ne stanno emergendo di nuove, come quelle relative alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Si è discusso anche di impianti eolici. Il ricorso di alcune associazioni ambientaliste contro il relativo piano regionale non è passato in decisione, in quanto il piano non aveva ancora assunto veste definitiva. Si è deciso, invece, il ricorso proposto da una impresa privata che si era vista negare dal Comune l’autorizzazione ad installare un impianto eolico. Abbiamo detto che la destinazione agricola di un suolo non vieta, in linea di massima, che esso sia utilizzato per installare un impianto eolico; quindi l’autorizzazione non poteva essere negata. Abbiamo aggiunto, però, che in sede di pianificazione urbanistica il Comune potrebbe disciplinare la localizzazione di tali impianti, riservando ad essi appositi siti, in vista di un uso equilibrato del territorio. Una soluzione analoga a quella già trovata dal legislatore con riferimento alle infrastrutture per le telecomunicazioni. Questo dal punto di vista urbanistico: restano salvi, s’intende, gli eventuali vincoli ambientali.

In materia di *concorsi per il pubblico impiego* abbiamo in genere applicato principi consolidati, peraltro con una certa accentuazione della necessità della motivazione, quanto meno nella forma della previa formulazione di “griglie” di valutazione che rendano meno impenetrabili le valutazioni di merito espresse dalla commissione.

Abbiamo preso in esame diverse controversie in materia di concorsi per posti di docenza universitaria (professori e ricercatori). In un concorso per professore ordinario abbiamo detto che il primo e principale oggetto della valutazione, anche se non l’unico, è l’insieme delle pubblicazioni scientifiche del candidato; pertanto abbiamo giudicato

legittimo il giudizio d'inidoneità espresso *a priori* nei confronti di un candidato che non aveva presentato alcuna pubblicazione degna di questo nome, pur vantando un lungo *curriculum* didattico e professionale. Nella stessa occasione abbiamo precisato che le pubblicazioni che possono essere prese in considerazione sono solo quelle formalmente depositate ai fini del concorso; non si può chiedere che i commissari facciano ricerche bibliografiche e bibliotecarie per scoprire i titoli del candidato.

E' vero, tuttavia, che il *curriculum* professionale è, a sua volta, un rilevante elemento di giudizio, benché non possa supplire alla mancanza di pubblicazioni. E così, in un altro concorso sempre per cattedre di prima fascia, abbiamo annullato i giudizi, avendo appurato che al vincitore era stato accreditato un *curriculum* professionale non rispondente al vero.

Nei concorsi per posti di ricercatore, invece, alla valutazione delle pubblicazioni e del *curriculum* si accompagna anche quella delle prove di esame. A questo proposito abbiamo detto che rientra nella discrezionalità della commissione attribuire alle prove di esame un certo peso, tale da compensare, occorrendo, anche la relativa inferiorità di un candidato nelle pubblicazioni. Mai come in questi casi, tuttavia, è opportuno ricordare che il ruolo del giudice amministrativo è solo quello di una verifica di legittimità, dato che nel merito nessuno si può sostituire ad una commissione formata da valenti cattedratici – nella presupposizione che siano tanto onesti nel giudicare, quanto sono competenti sul piano scientifico.

Non posso ovviamente continuare ad elencare le decisioni che abbiamo preso nel 2007. Voglio tuttavia ricordare una ultima controversia: quella concernente la nomina del "difensore civico" in uno dei maggiori Comuni dell'Umbria. Un candidato aveva contestato l'elezione del prescelto, deducendo che mancava la motivazione. Questo ricorso ci ha fornito l'occasione per approfondire la figura del difensore civico, che non è assimilabile né agli amministratori elettivi, ma neppure ai funzionari; quindi i criteri della sua scelta debbono essere altrettanto peculiari. Il difensore civico deve esercitare un controllo critico, e quindi deve essere indipendente sia giuridicamente sia, soprattutto, moralmente. E poiché nella maggior parte delle sue funzioni il difensore civico non ha poteri cogenti, l'efficacia dei suoi interventi dipende in gran parte dalla sua autorevolezza personale, derivante dalla prova data di sé nelle precedenti attività. Il difensore civico non è autorevole (solo) perché ha ricevuto l'incarico, ma riceve l'incarico perché è persona moralmente autorevole.

Lette alla luce di queste considerazioni, le disposizioni dello statuto comunale sulla procedura di elezione del difensore civico (che prevedono una proposta del presidente del consiglio comunale, previo parere della conferenza dei capigruppo, e infine un voto del consiglio comunale a maggioranza qualificata) rivelano il loro senso: il prescelto deve avere qualità che gli meritino il consenso tanto della maggioranza quanto dell'opposizione ed essere così realmente *super partes*. Se c'è l'accordo delle forze politiche, non occorre altra motivazione; se l'accordo non si realizza, ed è necessario un voto a maggioranza, allora la motivazione diviene necessaria. Nel caso da noi esaminato non era stato così, ed abbiamo annullato la nomina.

* * *

Chiedo scusa se questa rassegna di decisioni (peraltro largamente incompleta) è stata tediosa. Ma era necessaria per darvi conto, almeno sommariamente, del lavoro che facciamo.

Permettetemi ora qualche riflessione conclusiva, come negli anni passati.

Davanti a noi emergono problemi che riguardano la *giustizia* e altri che riguardano la *legalità*. Più particolarmente, vi è un problema della efficienza del servizio giustizia, che è un problema prevalentemente tecnico; ma vi è anche il problema – diverso - di come e quanto le decisioni dei giudici servono a far crescere la legalità in questo Paese.

E poiché siamo giudici amministrativi – giudici dell'amministrazione per realizzare la giustizia *nell'amministrazione* come dice l'art. 100 della Costituzione – dobbiamo porci anche il problema della *legalità* nell'amministrazione: legalità che deve sussistere ed essere perseguita nel “farsi” della vita amministrativa, indipendentemente dalle sentenze che arrivano, quando arrivano, a cose fatte.

Ma prima ed alla base della legalità dell'amministrazione ci dev'essere la *legalità nella società*.

Efficienza della giustizia, credibilità della giustizia, legalità nell'amministrazione, legalità nella società: sono quattro cerchi concentrici, dal più piccolo al più grande.

Del cerchio più piccolo (l'efficienza del servizio giustizia) ho già parlato, dicendo che il problema non si risolve se non riequilibrando la domanda e l'offerta; e poiché l'offerta del servizio può essere migliorata qualitativamente e quantitativamente, ma non più di tanto, si dovrà infine agire sul lato della domanda. Si dovrà prendere atto che la giustizia

è una *risorsa limitata*, come il petrolio, e che va amministrata con parsimonia, senza sprechi. Un Paese nel quale la Corte suprema civile fa qualcosa come ventottomila sentenze l'anno – e nondimeno rimane in arretrato - è un Paese nel quale la risorsa giustizia viene sprecata; mentre tanti che l'aspettano non la ricevono. Non è questo un problema che riguardi direttamente il T.A.R. dell'Umbria, ma è sentito nell'insieme degli organi della giustizia amministrativa, anche senza toccare le punte di quella civile e penale.

Quanto al secondo cerchio (la credibilità della giustizia) va posta attenzione alla formazione professionale dei giudici ed alla loro selezione; ma anche alla loro autorevolezza morale, alla loro indipendenza, alla loro imparzialità: diciamo al ruolo che essi assumono nel contesto sociale. Per la giustizia amministrativa, la formazione professionale è garantita, o così si crede, dal sistema dei concorsi; ma l'autorevolezza morale non è garantita da niente e da nessuno, si guadagna faticosamente sul campo, ogni giorno. Ci riusciremo?

La legalità nell'amministrazione (il terzo cerchio) è ancor più difficile da raggiungere. *Il sistema della giustizia amministrativa non basta ad assicurarla.* Nella nostra regione, cinquecento ricorsi l'anno – che vanno dagli studenti bocciati all'inquinamento ambientale, dai concorsi per cattedre universitarie all'abusivismo edilizio, dalle licenze di caccia e ai permessi di soggiorno per stranieri alle gare d'appalto – sono una goccia nel mare. Si può credere che non ci siano tante altre illegittimità contro cui nessuno fa ricorso? Per di più, anche quando una vicenda viene portata davanti a noi, la giudichiamo – l'ho già detto – con gli strumenti che abbiamo, che sono prevalentemente formalistici. Abbiamo sentito, con apprensione, che anche qui in Umbria si stanno scoprendo trame criminali che tendono ad impadronirsi dell'economia locale: che può farci un tribunale amministrativo, con tutta la sua buona volontà?

Si passa così al quarto cerchio, quello che tutti li contiene e li assorbe: la legalità nella società. Se non è sano il tessuto sociale non potrà essere sana neanche l'amministrazione. Se il successo elettorale di un amministratore pubblico – parlo in generale, senza riferimento a casi locali – dipende solo dalla sua capacità di soddisfare interessi clientelari più o meno illegittimi, e pazienza se non si cura dell'interesse pubblico, come si potranno avere amministratori virtuosi? Ma senza amministratori virtuosi i problemi sociali non risolvono. Anzi, non basterebbero neppure loro. I problemi collettivi (penso al drammatico esempio dei rifiuti di Napoli) si possono risolvere solo attraverso grandi sforzi collettivi. E'

inutile aspettare demiurghi. Ma lo sforzo collettivo esige senso del dovere, responsabilità, autodisciplina, altruismo, rispetto reciproco, spirito di sacrificio.

Chi insegna oggi, da quali cattedre, questi valori?

* * *

Con queste riflessioni chiudo la mia relazione e cedo la parola agli interventi programmati, dichiarando formalmente aperto l'anno giudiziario 2008 presso il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria.