



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

***INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
- 2008 -***

***“IL GIUDICE AMMINISTRATIVO, GARANTE DI LEGALITA’
E DI GIUSTIZIA NELL’AMMINISTRAZIONE”***

Relazione del Presidente Franco BIANCHI

***15 MARZO 2008 – SCUOLA DI APPLICAZIONE
TORINO***

INDICE :

- 1. Indirizzo di saluto.**
- 2. Breve *excursus* sul Sistema italiano di Giustizia Amministrativa.**
- 3. Le ragioni costituzionali della centralità del Giudice Amministrativo.**
- 4. Il Giudice Amministrativo nel ruolo di garante di legalità e giustizia nell'Amministrazione.**
- 5. Disagi e criticità dell'attuale Sistema di Giustizia Amministrativa.**
- 6. La Giustizia Amministrativa nella sua dimensione quantitativa: dati nazionali e piemontesi.**

1. Indirizzo di saluto.

Autorità, Signori Avvocati, Colleghi e Amici, Gentili Signore e Signori:
Mi sono insediato, da un paio di mesi, alla Presidenza del T.A.R. per il Piemonte ed oggi, 15 marzo 2008, mi trovo a svolgere l'annuale Cerimonia d'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2008.

Ringrazio, di cuore, tutte le Autorità religiose, politiche, civili e militari presenti.

Ringrazio, affettuosamente, anche a nome dei Magistrati presenti, il Gen. Maggi, Comandante della prestigiosa e storica Scuola di Applicazione che, ospitandoci, ci ha consentito di svolgere agevolmente la Cerimonia.

Porgo un particolare, deferente saluto (Presidente del Consiglio Regionale, Davide Gariglio; Assessore Regionale Sergio Deorsola; Cardinale, Sindaco Torino, Prefetto Torino, Presidente Provincia Torino, ai Signori Consoli e Diplomatici, ai Generali dei Carabinieri e della Finanza, ai Sindaci dei Comuni presenti, in fascia tricolore; ai Presidenti delle Province presenti; ai Prefetti presenti; ai Questori, ai Comandanti Provinciali dei Carabinieri e della G.di F., del Corpo Forestale dello Stato; ai Comandanti dell'Esercito e dell'Aeronautica; ai Presidenti dei Consigli Comunali e di altri Enti Locali ed Enti Pubblici, ai Professori Universitari delle Università di Alessandria e Torino; ai Rappresentanti degli Ordini Professionali, ai Dirigenti di Uffici Pubblici statali, regionali, comunali ed Enti Privati, a tutte le altre Autorità presenti, che non riesco ad indicare nominativamente. Due mesi non bastano per una reciproca conoscenza.

Perdonate ogni mia omissione e ogni disguido che potrà verificarsi durante la Cerimonia.

Un saluto di profonda deferenza e stima invio al Collega Prof. Gomez, che ha guidato questo Tribunale per 23 anni e che ha lasciato una preziosa eredità: intendo custodirla e, se possibile, migliorarla, con una resa effettiva di giustizia a tutela dei cittadini.

Voglio anche ringraziare tutti coloro che, nel corso dell'incontro, esprimeranno idee ed opinioni sui temi affrontati.

Lo scopo ultimo di questa iniziativa è quello di divulgare e far crescere la sensibilità e la cultura della legalità e della giustizia nell'Amministrazione.

Un ringraziamento sentito e fervido va ai Colleghi Magistrati, in servizio al T.A.R. di Torino (i Consiglieri Lotti, Correale, Graziano, Goso e Fornataro) ed ai Magistrati che ora prestano servizio in altre sedi: la collega Vigotti, nominata Consigliere di Stato, ed i Consiglieri Plaisant, Manca e Loria, trasferiti altrove.

Siamo carenti di due Magistrati ... Auspico che l'On. le Consiglio di Presidenza ricopra quanto prima i posti vacanti.

Un commosso ricordo va al Collega Baglietto che a novembre scorso ci ha prematuramente lasciati: non lo conoscevo di persona; tutti, indistintamente, mi hanno parlato delle alte doti professionali ed umane possedute.

Un ringraziamento particolare, anche a nome dei colleghi Magistrati, va al collega Calvo, che presiede da tanti anni la II Sezione e che assicura egregiamente la memoria storica e la continuità nella gestione di questo Tribunale. Saluto con stima e riconoscenza la Dirigente del T.A.R., la Dottoressa Mariella Matta, per il suo approccio mite ed incisivo con il personale, che, senza eccezioni, svolge i compiti di

istituto con passione e diligenza, riservando - come da generale costume di questa terra - garbo ed attenzione verso tutti i fruitori (anche telefonici) del T.A.R.

Con stima profonda, rivolgo un sincero ringraziamento all'Avv. Distrettuale Carotenuto, agli Avvocati dello Stato, agli avvocati dei Liberi Fori e delle P.A. i quali, con alta professionalità e pieno senso di responsabilità collaborano con il T.A.R., offrendo preziosi contributi e stimoli per il miglioramento del Servizio Giustizia. Auspico, che con i vari Ordini Professionali regionali e con le due Università possano svolgersi qualificate attività formative sui più attuali e salienti temi che ci riguardano.

In questo periodo, nelle varie Sedi Regionali dei T.A.R., si svolge il tradizionale (è la settima edizione, iniziata nel 2002) incontro (annuale) di inaugurazione dell'Anno giudiziario, alla presenza delle Massime Autorità, dei Rappresentanti delle altre istituzioni Locali, della Politica, del mondo professionale ed imprenditoriale privato e dei Cittadini.

Personalmente ritengo che una (solenne) Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario - per non rivelarsi inutile - debba avere una concreta finalità di tipo informativo, anzi divulgativo, verso tutti i partecipanti e non i soli addetti ai lavori, in quanto una estesa conoscenza dei principi generali che governano l'attuale Sistema di giustizia amministrativa avvicina i cittadini al Giudice e fa crescere la comune sensibilità in tema di legalità e giustizia.

Dopo la mia Relazione, altri Relatori proseguiranno su tematiche generali di G.A. Ho dovuto restringere il tempo a loro disposizione, per contenere la durata della Cerimonia.

Sono tutti illustri e noti Avvocati Pubblici e del Libero Foro, che ringrazio di cuore.

I destinatari naturali di questo Incontro siete Voi, che rappresentate le P.A. territoriali, ai più alti livelli, quali titolari di funzioni politiche, programmatiche, di indirizzo, controllo, o attività gestionali: Voi che operate nei diversi livelli di governo statale, regionale, provinciale, comunale. Le tematiche che affronterò, se appaiono proprie degli Addetti ai lavori, riguardano indistintamente Noi tutti, che sentiamo forte l'esigenza di conoscere i capisaldi del sistema, le innovazioni incisive e complicate che l'ordinamento ci impone, quale condizione preliminare per il corretto esercizio delle nostre funzioni istituzionali.

Un ringraziamento sincero va alla Stampa ed ai bravi e giovani giornalisti oggi presenti. Personalmente ritengo che la vostra professione sia una Missione. Svolgetela come tale!

Mutuo dalla Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Vincenzo Carbone, svolta in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2008, il seguente passo: “ In una società nella quale la «comunicazione» è divenuta una componente essenziale della vita politica e dell'organizzazione istituzionale, l'attenzione per questo tema sembra essere imposta, da un lato, dalla frequenza con la quale organi di stampa riportano, relativamente a sentenze ... notizie non adeguate ai reali contenuti”. Da qui la necessità di un Ufficio Stampa (presso gli Uffici giudiziari) che emetta “comunicati ufficiali, ... redatti con termini non tecnici e di comune comprensione, per facilitarne la conoscenza da parte dell'opinione pubblica ... nei suoi esatti contorni”.

L'Ufficio deve costituire un punto di riferimento per i giornalisti incaricati del “servizio Giustizia”, al fine di consentire una sempre migliore diffusione delle notizie e ridurre le ipotesi di “frintendimento” e di “strumentalizzazione”... nella piena consapevolezza che il Giudice oggi non vive in un mondo astratto, in un rarefatto empirico, ma fa parte della società del suo tempo e con essa deve ogni giorno fare i conti”.

Nelle mie precedenti Sedi, gli incontri con la Stampa – che disciplinerò a breve – sono stati vere e proprie lezioni di diritto amministrativo sostanziale e processuale. Questa era la mia intenzione. Spero di poter continuare, qui in Piemonte. Se diffonderete bene i concetti che Vi esporrò, contribuirete anche Voi ad accrescere in terra piemontese la cultura della legalità e della giustizia.

2. Breve *excursus* sul Sistema Italiano di Giustizia Amministrativa.

Per comprendere il ruolo che occupa, oggi, il Giudice Amministrativo italiano nell'ordinamento giudiziario, necessita un rapidissimo "*excursus*" sul nostro Sistema di Giustizia Amministrativa. I luoghi della Storia presenti qui a Torino, la circostanza di svolgere a Torino la mia prima Relazione sullo Stato della G.A. nazionale e piemontese, il nuovo ruolo della G.A. radicalmente mutato a partire dal 2000, le incisive innovazioni apportate all'ordinamento costituzionale ed alle regole generali dell'azione amministrativa, inducono a riflessioni storiche.

Partiamo dal 1865. Non vi preoccupate: corro velocemente! La Capitale del Regno era già stata spostata a Firenze. Venne approvata una Legge (la n. 2248, all.E) che abolì i Giudici Amministrativi. Si optò, a quel tempo, per un sistema a Giudice unico. Tutte le controversie, ivi comprese quelle proposte contro la P.A., furono devolute al Giudice Ordinario.

Questa soluzione, maturata dopo un lungo *iter* legislativo, iniziato qui a Torino, apparve la più garantista per i cittadini.

Posso dirvi che questa idea (del Giudice Unico) piace ancora oggi; taluni auspicano, infatti, una Giurisdizione unica per tutte le controversie, ivi comprese quelle contro la P.A.

Sono scelte di politica ordinamentale e costituzionale che non possiamo affrontare in questa Sede. E poi i Giudici sono Esecutori e non Progettisti della Costituzione.

Approvata la legge nel 1865, ci si accorse subito che molte posizioni giuridiche dei cittadini, di elevato interesse (come il conseguire una licenza, un'autorizzazione, un nulla osta, permessi, concessioni, contributi ed altre questioni per le quali si litiga, ancora oggi, davanti al TAR) erano rimaste prive di tutela giurisdizionale. Non costituendo esse diritti civili o politici, il G.O. (di allora) non riusciva a rendere giustizia. L'obiettivo politico che si era inteso conseguire (ossia quello di erigere il G.O. a baluardo contro lo strapotere della P.A.) era fallito.

Il povero cittadino, per i molti torti subiti dalla P.A., non trovava un Giudice cui rivolgersi. Doveva accontentarsi dei (semplici) ricorsi amministrativi, da presentarsi alla stessa Amministrazione che gli aveva creato guai. Possiamo immaginare con quale fiducia! Era come chiedere all'oste se il vino è buono!

Si corse ai ripari nel 1889. Con altra Legge (n. 5992) si affidò al Consiglio di Stato – che svolgeva altri compiti - di giudicare sui Ricorsi contro gli atti ed i provvedimenti della P.A. aventi ad oggetto interessi di individui ed Enti. Gli atti relativi a diritti civili e/o politici verso la P.A., rimasero affidati al G.O.

Nasce così il Sistema Italiano di Giustizia Amministrativa, chiamato Sistema Dualistico. E' quello ancora vigente. Questo sistema prevede due Giudici distinti di pari importanza, per le cause contro la P.A.: il G.O. per le controversie tra cittadini e P.A. in tema di diritti soggettivi; il G.A. in tema di interessi legittimi.

Cosa sono gli interessi legittimi?

Sono passati più di cento anni e nessuno riesce a dare una definizione certa di interesse legittimo. Tutti però hanno capito che il sistema italiano di Giustizia Amministrativa – complessità a parte, di cui parleremo – è davvero garantista per il cittadino, molto più di altri ordinamenti europei a giurisdizione unica. Vi è oggi un eccesso di giurisdizione amministrativa che andrebbe ristretta a soli contenziosi entro la P.A. più rilevanti. Tante tipologie degli attuali gravami potrebbero essere affidate ad altre Istituzioni non giurisdizionali che, con pari competenza, potrebbero ugualmente tutelare i cittadini. Un esempio: per una mancata promozione scolastica in ogni ordine di scuole, non dovrebbe impegnarsi un Organo giurisdizionale come il TAR; così per un diniego di soggiorno per uno straniero e via dicendo!

La scelta del sistema (dualistico) di Giustizia Amministrativa affidata ad un Giudice speciale diverso da quello Ordinario, non fu né casuale né bizzarra. La relativa legge ebbe un lungo passaggio parlamentare: si volle contrapporre allo strapotere degli apparati pubblici (politici e non) (che esiste, tuttora) un Giudice speciale competente, cui affidare, nel contempo, la tutela dell'interesse pubblico (cui deve mirare ogni azione della P.A.) e, nel contempo, di quello privato sottostante, ugualmente protetto dall'Ordinamento.

Nacque così la categoria dell'interesse legittimo, quale posizione giuridica differenziata dal diritto soggettivo, ma tutelata anch'essa dall'ordinamento dinanzi ad un giudice.

In questo sistema, costitutiva grave rovescio della medaglia la necessità di adire due Giudici, consecutivamente, per ottenere piena tutela degli interessi lesi.

Per esempio: il proprietario di un'area illegittimamente occupata, era costretto a rivolgersi prima al G.A. per ottenere, se gli andava bene, l'annullamento dell'atto ablatorio e, successivamente, al G.O. per ottenere il ristoro dei danni materiali subiti.

Il sistema è oggi cambiato; rimangono tuttavia, fastidiose zone d'ombra, a causa di un braccio di ferro persistente tra le massime Magistrature Superiori (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato). Ne parlerò a breve!

Nel 1948 (ricorre quest'anno il sessantennio) si approva la Costituzione repubblicana: con gli artt. 24 e 113, si avalla il sistema dualistico di tutela del cittadino nei confronti della P.A.. La Costituzione recepisce il criterio del riparto della giurisdizione fra G.O. e G.A., in base alla posizione giuridica tutelata (ossia diritto soggettivo ed interesse legittimo) salvo le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva del G.A., fissate con legge.

Nel 1971 (a Regioni già istituite) con la L. n.1034 si dà (finalmente) attuazione all'art. 125 Cost. che prevedeva l'istituzione di Tribunali Amministrativi di Primo Grado in ogni Regione. Nascono così i TAR (che iniziarono a funzionare il 1/1/1974) quali Giudici Amministrativi di I° grado. Il Consiglio di Stato resta solo Giudice di appello, a parte la sua "nobile" attività consultiva, della quale non parlerò. Si istituzionalizza, anche nel processo amministrativo, il doppio grado di giudizio. La scelta non era imposta dalla Costituzione, ma tanto si volle per uniformità con l'Ordinamento Giudiziario.

Arriviamo subito all'agosto dell'anno 2000, in pieno Giubileo, quando entra in vigore altra Legge (n. 205) che trasforma radicalmente il processo amministrativo.

Il sistema dualistico (tutto italiano) di Giustizia Amministrativa riceve nell'anno 2000 (ad opera della richiamata Legge n. 205) un colpo mortale, tanto da far dubitare la stessa Corte di Cassazione ed altri G.O. della costituzionalità della Legge. Si introduce un nuovo sistema di riparto della giurisdizione tra G.O. e G.A., basato non più sulle situazioni giuridiche tutelate (ossia diritti soggettivi od interessi legittimi) ma su blocchi di materie. In concreto, la giurisdizione esclusiva del G.A.

(ossia quella riguardante sia i diritti che gli interessi) viene ampliata a blocchi di materie relevantissime nella attuale Società, quali:

1. gli appalti di lavori e forniture in qualsiasi settore della P.A., ivi incluse le Società miste, costituite ormai a migliaia, anche nei piccoli Comuni, per svolgere i più disparati servizi;
2. i servizi pubblici, tipologia complessa e vasta di difficilissima perimetrazione;
3. l'edilizia e l'urbanistica, che include notoriamente tutto il governo del territorio (con esclusione dei soli profili ambientali e di tutela naturale e paesaggistica).

Osservarono i più accreditati commentatori che, per effetto della L. n. 205/00, il sistema (dualistico) italiano di Giustizia Amministrativa (recepito nell'art. 113 Cost.) era sostanzialmente superato da un nuovo sistema, in cui il G.A. era diventato il Giudice prevalente della P.A., quale Giudice della funzione pubblica, con poteri cognitori estesi sia ai diritti soggettivi, che agli interessi legittimi, nonché ai diritti patrimoniali consequenziali, ivi incluso il risarcimento del danno, per l'attività illegittima ed illecita della P.A.

Le novità apportate dalla novella n. 205/00, definite epocali, determinarono un ciclone di plausi ed entusiasmi tra i giuristi pubblicisti ed in vasti settori politici e culturali.

Oggettivamente parlando, si apprezzarono i vantaggi recati dalla legge che, nelle importanti materie dell'edilizia, dell'urbanistica, degli appalti e dei servizi pubblici, aveva concentrato presso un solo Giudice, il G.A., tutte indistintamente le controversie contro la P.A. sia in materia di diritti soggettivi, che di interessi legittimi.

Il ciclone di entusiasmi è durato poco; si è spento nel luglio 2004, ad opera della Corte Costituzionale, che ha ricondotto i limiti della giurisdizione amministrativa alle norme costituzionali.

Con una sentenza (la n. 204/2004) di tipo manipolativo o forse sostitutivo, la Corte ha spazzato via definitivamente la giurisdizione esclusiva del G.A. nelle materie (nuove) dell'edilizia, dell'urbanistica, degli appalti e dei servizi pubblici, in quanto non compatibile con il criterio costituzionale (art. 103) del riparto di giurisdizione tra G.O. e G.A. La Corte Costituzionale, con i suoi potenti rimedi, ricordò al Legislatore, di non essere titolare di una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'assegnare questa o quella materia alla giurisdizione esclusiva del G.A., bensì di avere il potere, più limitato, di individuare non già "blocchi" di materie, ma "particolari" materie, da affidare al G.A., in esclusiva, sia per la tutela dei diritti che di interessi.

La Corte ebbe a precisare che il G.A. deve restare il giudice ordinario dell'Amministrazione, tutte le volte in cui essa esercita una funzione o potestà pubblica.

Iniziarono subito, e continuano ancora, gli scontri ed i confronti fra i fautori dell'ampliamento e della restrizione della giurisdizione amministrativa.

Non dirò una parola al riguardo.

Aggiungo, per personale convinzione e con pieno ottimismo, che l'aver ricondotto la giurisdizione del G.A. nei limiti previsti dalla Costituzione vigente, non depotenzia affatto il ruolo del G.A., anzi lo irrobustisce, lo esalta, riconducendolo alla Costituzione.

Vi dico il perché!

La Sentenza (n. 204 del 2004) ha riaffermato oggi, dopo 60 anni dalla Costituzione (quando molti ne mettono in discussione gli stessi principi cardini) la piena dignità del G.A., quale Giudice Ordinario dell'Amministrazione (intesa nel senso più lato possibile) tutte le volte in cui questa agisce nell'esercizio di una potestà pubblica.

La P.A. fuori da questi ambiti potestativi opera (lo dobbiamo ammettere) come un qualunque individuo: è corretto, quindi ritenere che i suoi atti, se lesivi, siano portati – come è sempre avvenuto dal 1865 – davanti al G.O.

La Corte in questo modo ha fatto giustizia di talune tendenze, riconoscendo che la giurisdizione è funzionalmente unica, anche quando gli apparati dei giudici restano duplici.

A mio sommo avviso, leggo nella sentenza un solenne monito inviato dalla Corte al Legislatore: nessuno tocchi il G.A. – dice la Corte – perché la sua presenza, nell'ordinamento, conferma il principio dell'unità funzionale della giurisdizione.

In secondo luogo, la Sentenza della Corte Costituzionale riconosce la legittimità della scelta del Legislatore di aver affidato al G.A. – togliendolo al G.O., badate bene! – il risarcimento del danno derivante dall'attività illegittima della P.A. Dice la Corte: bene ha fatto il Legislatore a garantire al cittadino una tutela piena ed effettiva nel processo amministrativo, al pari del processo civile. Oggi per ogni ricorso davanti al G.A., ossia per oltre 1700 volte nel nostro TAR Piemontese, si chiede (di norma) non solo la demolizione dell'atto impugnato, ma anche il risarcimento del danno materiale subito. Alle 1700 richieste risarcitorie non seguono ovviamente 1700 condanne! La resa di giustizia che già da qualche anno il cittadino

esige dal G.A. è, dunque, anche di tipo riparatorio patrimoniale. Il tema del risarcimento è così divenuto di preminente interesse per il G.A. e per la P.A. Si ritornerà succintamente sul tema.

3. Le ragioni costituzionali della centralità del G.A.

Si diffonde sempre più nell'opinione pubblica, la consapevolezza che il TAR è la Sede giudiziaria alla quale ci si rivolge per chiedere giustizia nei confronti del Potere pubblico.

La crescente istanza di legalità e giustizia – che peraltro è fortemente differenziata nelle varie realtà regionali – non trova generalmente il naturale rimedio nel pluralismo delle istituzioni politiche, incapaci di assorbire le istanze stesse, perché motivate essenzialmente dal bisogno primario di conservazione. Non trova nemmeno rimedio soddisfacente nelle Istituzioni sociali che pure, con toni alti, denunciano e chiedono legalità e giustizia. Restano le istituzioni giudiziarie che decidono.

Il potere di decidere è insito nell'attività giudiziaria: è il Giudice che mette la parola fine. Gli stessi regimi assoluti – che pur condizionano i Giudici – mai hanno ommesso di considerare gli stessi giudici, davanti agli occhi dei cittadini a garanti della legalità e della giustizia.

La giurisdizione è il luogo naturale di definizione delle liti. In questa funzione – se debitamente svolta – il giudice coglie la realtà e conosce i soggetti, le istituzioni e le comunità nei cui confronti opera.

Se questo è vero, in generale, per le Istituzioni giudiziarie, lo è ancor di più per le Istituzioni di giustizia amministrativa che si interpongono tra i cittadini, gli

apparati di potere e tra gli stessi apparati in lite. Il G.A. risolve la controversia e, nel contempo, orienta l'esercizio della funzione pubblica.

La Regione Piemonte si connota positivamente per una fattiva collaborazione tra le Istituzioni. Al contrario, altre Regioni del Centro – Sud si connotano, purtroppo, per una diffusa e frequente lotta continua tra Comune e Comune; Comune e Provincia; Comune e Regione; Regione e Stato.

Auspico che queste controversie diminuiscano: anch'esse sono rimesse al giudizio dei TAR.

L'oggetto della Giustizia Amministrativa è l'esercizio della funzione pubblica.

La nostra Costituzione (artt. 24 e 113) garantisce ai cittadini un sindacato nei confronti di tutti gli atti di amministrazione, con i quali si faccia esercizio di potestà pubblica. Restano esclusi i soli atti di natura politica. Per eludere il giudizio dei TAR, si è tentato, sovente, di ampliare quest'ultima categoria di atti. Se si vuole questo, è certo il calo di tutela del cittadino.

Nasce da qui la posizione centrale delle istituzioni di giustizia amministrativa ed è questo il fondamento costituzionale dei TAR e del Consiglio di Stato.

4. Il Giudice Amministrativo nel ruolo di garante di legalità e giustizia nell'Amministrazione.

Le recenti riforme costituzionali (mi riferisco a quelle relative al Titolo V della Costituzione), nel loro complesso, hanno certamente esaltato il principio della "autonomia" e della differenziazione dei livelli di governo, definendo il nostro un

tipo di Stato federale (tutto da attuare ancora) fondato sul decentramento e sul pluralismo dei pubblici poteri, che oggi appartengono ai vari Soggetti del Governo territoriale. Questi Soggetti sono: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni, lo Stato (Art. 114 Cost.)

Taluni di questi godono di autonomia legislativa, altri godono di autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria, nell'esercizio delle funzioni di governo loro proprie. Si è voluta questa Riforma per meglio rapportare il governo territoriale alle esigenze delle collettività locali. E' facile capire che queste forme spinte di "decentramento" e di "autonomia" mal tollerano i controlli di legittimità e di merito, preventivi o successivi, da parte di organi esterni sopraordinati.

La riforma costituzionale del 2001 e 2003 ha, infatti, spazzato via tutti i (precedenti) controlli sulla attività amministrativa. Gli atti, i provvedimenti amministrativi, i Regolamenti, gli Statuti e quant'altro, appena approvati e pubblicati, diventano oggi immediatamente esecutivi. Resta un unico rimedio per il cittadino lesa: il ricorso (costoso e traumatico) al TAR!

Da qui nasce la centralità del G.A. ed il suo ruolo di garante di legalità e di giustizia nell'Amministrazione.

Come vedete, sto andando avanti ricordando soltanto concetti generali noti. Ho scelto questo metodo espositivo perché - secondo la mia esperienza personale - lo ritengo utile, indispensabile, quando si vuole parlare di giustizia amministrativa anche ai non addetti ai lavori. Tutti gli argomenti, appartenenti a qualunque disciplina, sono suscettibili di essere divulgati al grande pubblico. In questa nostra Società ultramediatica tutti abbiamo il dovere di parlare a tutti. Si banalizzano i temi, in questo modo, penserà qualcuno! NO, perché il dovere di farsi capire da tutti e di impegnarsi davanti a tutti, viene prima di ogni altro dovere! Un aspetto grave della

nostra società – lo dicono i Sociologi del rango di Ferrarotti - è l'uso pubblico e mediatico di lessici raffinati, sofisticati che nascondono le vere intenzioni ed eludono le responsabilità.

Il G.A., nell'attuale sistema di giustizia, non è però un P.M., non grava su di esso l'obbligo di iniziativa giudiziaria; essa appartiene soltanto al ricorrente, il quale, se vuole una resa di giustizia conforme a Costituzione e legge, deve avere la voglia e la capacità (del suo avvocato, s'intende) di prospettare la controversia, in maniera quanto più possibile completa, sia nei motivi di fatto, sia nei motivi di diritto, in modo che il Giudice possa trovare la regola di legge più adatta.

Il Giudice, a sua volta, deve cogliere le deviazioni dell'azione amministrativa, esplorando fatto e norme, le quali si "illuminano vicendevolmente" (parole testuali del grande Maestro, Abbamonte). E' questa l'essenza del sindacato affidato al G.A.

Il Giudice Amministrativo, forte del potere istruttorio che la Legge oggi gli riserva, non esercita appieno il ruolo, come vuole la Costituzione, di garante di legalità e di giustizia (nell'Amministrazione) se non ricostruisce il fatto nei suoi presupposti, e se non indaga, con nuove lenti, tutti gli aspetti della discrezionalità (tecnica e/o amministrativa) esercitata.

Il G.A., partendo dall'atto – stante il tipo di percorso impugnatorio, che tale rimane, nonostante tutte le aperture auspicabili – deve però andare oltre lo schermo dell'atto, che sovente offusca – soprattutto quando il Giudice è stanco o svogliato – le ragioni vere dell'azione amministrativa compiuta. Lo sappiamo tutti cosa si nasconde spesso dietro gli atti dell'Amministrazione. I gravi fenomeni di illegalità, ben noti, compiuti nella (cosiddetta) I^a Repubblica – ma le cose non sono molto cambiate in seguito, stando ai pareri unanimi di attenti osservatori – sono passati per atti formalmente perfetti, capaci di superare il vaglio cognitorio, anche di tipo

giudiziale, davanti al G.A. e quello di tante altre istituzioni ugualmente deputate a vigilare e controllare la bontà dell'azione amministrativa. Le devianze della legalità nascono nel cuore e nella testa degli uomini; l'esperienza amara subita deve far riflettere. La riflessione che spetta al G.A. è quella di rendersi consapevole che un ordinario, profondo e vasto accertamento del rapporto controverso, nel quale vive l'atto impugnato, costituisce obbligo ineludibile per il G.A.

Signori Amministratori: se i G.A. sono più incisivi, non abbiate a temere, per ciò solo, la compromissione del sistema di gestione delle vostre Comunità territoriali; è la Costituzione che vuole un sindacato penetrante, accordando ai cittadini tutela nei confronti di tutti gli atti amministrativi, nessuno escluso (artt. 24 e 113 Cost.) i quali atti amministrativi devono perseguire sempre il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, nonché assicurare giustizia e legalità (art. 100). L'eccesso di potere, costante parametro di vaglio della legalità e giustizia, presente nelle nostre Sentenze ed Ordinanze, deve essere dunque snidato e represso. L'eccesso di potere – da non confondere mai con l'abuso di potere – è l'applicazione ipocrita della legge. Anche queste parole, direi testamentarie, sono del Prof. Abbamonte. (Lunga vita all'insigne Maestro!)

E' in questo senso che si coglie la centralità della posizione riservata dalla Costituzione al Giudice Amministrativo, il quale la realizza, nel suo ambito territoriale, secondo il principio del Giudice naturale, sotto gli occhi delle Autorità e dei Cittadini che vedono nelle sentenze rese, e nei moniti ivi contenuti, la misura reale della tutela dei singoli nei confronti del potere.

Per la verità, auspico che al TAR del Piemonte – consapevoli del ruolo spettante al G.A. – come lo sto delineando – oltre che rendere giustizia sotto gli occhi delle Autorità e dei Cittadini, tutti i Magistrati cerchino di guardare negli occhi le Autorità ed i Cittadini ricorrenti per essere, a nostra volta, guardati negli occhi,

attraverso una previa, generalizzata, ricca e penetrante attività istruttoria – non più solo documentale – come è avvenuto finora nel processo amministrativo del G.A. italiano. Mi riferisco alle consulenze di ufficio, alle verificazioni tecniche guidate da un Giudice, incaricato dal Collegio o dal Collegio stesso ed affidate agli Ordini Professionali degli Ingegneri, degli Architetti e di altre Professioni, alle ispezioni dei luoghi, per carpire, “*de visu*” lo stato reale dei fatti controversi, alla audizione, in camera di consiglio od in pubblica udienza, delle parti, dei loro legali e tecnici di fiducia, per percepire, “*de audito*”, i punti controversi della causa.

Cari Colleghi Magistrati, questa attività che, personalmente, ho svolto da molti anni, e che ora mi permetto di suggerire, ci distoglie molto e appesantisce il vostro lavoro che – è ben dirlo– è massacrante. Se si inforcano questi nuovi occhiali per esplorare il fatto, l'utilità che se ne trae, nella resa di giustizia, è davvero grande. Personalmente sono appassionato ed entusiasta di questo “*modus decidendi*” e mi sembra che lo siano anche i Signori Avvocati che sovente sollecitano, i Giudici che spesso non rispondono!

Il privilegio e la garanzia di un sindacato penetrante non sta solo nel fare emergere, “*in toto*”, il fatto controverso nella sua oggettiva realtà e nel confrontarlo con i canoni costituzionali del buon andamento, della legalità e della giustizia nell'Amministrazione, ma nel radicare nelle Autorità amministrative (Consigli comunali, provinciali, Giunte, Sindaci, Amministratori, Dirigenti ecc.) un approccio nuovo al procedimento amministrativo che essi, per primi, debbono curare, consci delle responsabilità che essi assumono, ma gratificati dall'impegno profuso nella predisposizione ed emanazione dell'atto. Le Autorità emananti fanno, così, che in caso di giudizio non saranno solo i legali dell'Amministrazione a vedersela con il Giudice, davanti al TAR, ma saranno essi stessi ad essere guardati negli occhi dai Giudici, i quali chiederanno loro, nell'Aula di giustizia, di giustificare l'atto e con esso il potere pubblico esercitato.

Il G.A. solo così percepisce e vive la centralità della sua funzione giustiziale e diventa, in questo modo, garante di legalità e giustizia, mediando in nome della legge – che è uguale per tutti – tra cittadini ed Autorità.

Un siffatto accertamento giudiziale reca un altro vantaggio, secondario, se volete, ma non da buttar via: esso agevola la realizzazione di un basilare principio vigente dal 1993 nel nostro ordinamento: quello della separazione di competenze tra attività politica, di programmazione e di indirizzo, oggi affidata ai Soggetti Politici, e attività amministrativa - gestionale, affidata ai Soggetti Burocratici. Questi ultimi, dovendo essi stessi spiegare, direttamente al Giudice, a Torino, in Corso Stati Uniti 45, la *ratio* dei loro atti e la finalità con essi perseguita, mettono più attenzione nella motivazione dell'atto, giustificando debitamente il potere esercitato e trovano più forti ragioni di autonomia e di opposizione nei confronti delle Autorità politiche, proprio come vuole la Legge. Non è poco, per i tempi che corrono!

La funzione amministrativa, che di per sé implica l'esercizio discrezionale di potestà, volte a perseguire interessi pubblici, è l'oggetto costante del processo amministrativo. Nel processo e con il processo, il G.A. deve far emergere il rispetto della generale trasparenza e razionalità delle funzioni pubbliche esercitate.

Le norme sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione della funzione pubblica sono certamente strumenti straordinari di garanzia, "*ex ante*", di legalità e giustizia. Quando non bastano (e purtroppo ciò accade sovente, anche a causa della abolizione di tutti i controlli, voluta a salvaguardia delle autonomie locali e dei livelli autonomi di governo) viene in aiuto il G.A., con la sua funzione equilibratrice, tra Cittadino e Autorità, ovvero tra interesse individuale privato ed interesse pubblico.

Il corretto esercizio del potere da parte di Voi Amministratori – oggi siete in tanti ad ascoltarci e Vi ringrazio – è la prima garanzia di legalità della funzione pubblica e degli interessi dei singoli.

Noi Giudici Amministrativi non disconosciamo i gravi ostacoli che Voi, per primi, incontrate nel corso del procedimento e le responsabilità, anche di tipo patrimoniale, che oggi assumete nell'esercizio della Vostra attività. La comprensione (alta) che i G.A. hanno di Voi, non li esime, tuttavia, dall'annullare atti e trarne le conseguenze, anche di tipo risarcitorio, in presenza di vizi di legittimità che deviano l'azione amministrativa e recano danni ai cittadini. Molti atti, troppi, cadono ancora, nelle nostre Aule, per il più antico e conosciuto vizio di legittimità: il difetto di motivazione. Ricordiamoci tutti che motivare un atto non significa fare una esercitazione letteraria per rendere, in bella forma, l'atto stesso; significa, invece, giustificare il potere esercitato nell'interesse pubblico. L'art. 3 L. n. 241, statuisce come motivare congruamente un atto. Vanno indicati, nell'atto, i presupposti di fatto e di diritto, nonché le risultanze emerse nel corso dell'istruttoria.

Mi piace osservare – e quando mi capita abbondo – che con tutte le copernicane trasformazioni subite dall'ordinamento e dalla P.A., negli ultimi decenni, vige sempre, per tutti i soggetti che operano nell'Amministrazione, il principio costituzionale che ogni attività, senza eccezione alcuna, va sempre finalizzata al perseguimento dell'interesse collettivo o pubblico, che dir si voglia. E' bene esercitata la potestà pubblica, se è soddisfatto l'interesse pubblico. E' questo il connotato vero della P.A., pur nella sua nuova veste, sovente privatistica, e nei suoi nuovi fini. E se qualcuno sottolinea che oggi tutto è cambiato, noi giuristi del diritto pubblico, rispondiamo che, nella sostanza, nulla è cambiato!

La stella polare dell'interesse pubblico è sempre più alta e brillante! L'interesse pubblico è la guida per ogni operatore della P.A.!

Pensiamo agli interessi pubblici che deve tutelare un Comune: l'ambiente, l'urbanistica, la viabilità, l'istruzione, i servizi pubblici, la riscossione delle imposte, ecc. ecc.). Non bastano i soldi per tutto! Si rischia il dissesto!

E, in caso di conflitto, quale interesse pubblico prevale? Lo stabilisce il titolare del potere, motivando i propri atti, a giustificazione del potere esercitato. Se nasce un contenzioso (auspicio che non accada mai) la parola passa al Giudice Amministrativo, Giudice della funzione pubblica, il quale entra in campo per tutelare, in via diretta, l'interesse pubblico e, in via mediata, quello privato.

L'istruttoria penetrante – come va intesa – compiuta dal G.A. con consulenze, verificazioni, audizioni, ispezione dei luoghi e soprattutto con l'ausilio di professionisti esterni, potrebbe apparire come una sorta di investigazione diretta sull'operato delle P.A. Nella mia esperienza vissuta, non sono mancate le critiche e perfino i tentativi di delegittimazione compiuti da parte di Soggetti Politici, i quali sono arrivati anche a tacciare i Giudici ed i provvedimenti giurisdizionali di invasività delle scelte politiche ed amministrative compiute!

Può darsi che qualche giudice ecceda: in tal caso, il biasimo è giustificato!

Il biasimo generalizzato tanto di moda, in questi anni, verso le Istituzioni giudiziarie (per fortuna, il fenomeno è pressochè sconosciuto in questa terra piemontese) è il segno negativo dei tempi che stiamo vivendo. Vorrei ricordare che il G.A. per Tradizione, Storia, Costituzione è il Giudice (Ordinario) della Funzione Pubblica; esso rifiuta istintivamente il coinvolgimento diretto e l'interferenza nella attività amministrativa, ed è, a dir poco spaventato, dal poter sostituire l'Amministrazione. E' un "credo" fermo di noi G.A. quello di lasciare all'Amministrazione la "riserva" dell'Amministrazione.

E' questa la soglia invalicabile per noi G.A.. E' un dato genetico che ci portiamo appresso! Eppoi, gli Avvocati, al pari dei Giudici, sono i garanti delle competenze intangibili della P.A.!

Autorità, Signori Amministratori, Signori Funzionari, non abbiate mai timore in questo senso. Abbiate, invece, un timore opposto: temete ogni volta che gli Avvocati o i Magistrati (costretti dal tempo o dalla pigrizia di cui nessuno può dirsi totalmente estraneo) decidono senza conoscere interamente il fatto!

5. Disagi e criticità dell'attuale sistema di Giustizia Amministrativa.

Ogni discorso sulla Giustizia e sui Sistemi di Giustizia deve essere riferito alla realtà sociale ed economica del Paese. E questo è ovvio!

Le attività materiali degli uomini sono ormai globalizzate (purtroppo, non anche quelle spirituali). L' attuale, preminente connotazione di tutte le attività è sempre e comunque economica; le leggi del mercato e della concorrenza dominano! Tutto porta ad una competizione senza limiti, fra Cittadini, Stati e loro Istituzioni interne! E' lotta continua e planetaria all'insegna di obiettivi economici, elevati dal nostro tempo a valori. Siamo tutti diventati Chirurghi Espiantisti di ideologie e di valori ed Impiantisti di categorie mercantili ed economiche.

Tutti Noi, di destra o di sinistra, conservatori o progressisti, agiamo dentro questa logica. Esiste un modo unico di pensare: esso invade i campi più diversi, dai servizi pubblici alla vita domestica, dalla scuola alla sanità, dalle iniziative culturali alle pratiche religiose.

Il Mondo è una immensa, unica Impresa che immette sul mercato tante, tante futilità. Soffriamo di ipertensione arteriosa, contro la quale ci curiamo bene con efficaci farmaci betabloccanti; non riusciamo a trovare, invece, sul mercato mondiale delle futilità, pillole idonee contro l'ipertensione sociale che si respira nell'aria!

Torniamo alle nostre cose! Esse ci impongono di continuare a parlare di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione, principio sancito dall'art. 97 Cost. Anche il principio di legalità, secondo cui l'attività amministrativa persegue i fini indicati dalla legge, vive in questa realtà. E' duro, di questi tempi, parlare di questi argomenti! Ma proprio per questo è ancora più stimolante e doveroso farlo!

La positivizzazione nell'ordinamento dei principi economici ha fatto cambiare volto alla P.A. che ha assunto una configurazione del tutto nuova. Soggetti privati (societari o individuali), i cosiddetti organismi di diritto pubblico di derivazione comunitaria (che di pubblico non hanno nulla) svolgono i più disparati servizi pubblici, in luogo delle P.A.. Anche i comunelli di poche centinaia di abitanti hanno costituito Società per affidare ad esse, "in house", molteplici servizi pubblici. Avrete notato, per esempio, che, da tempo, non si fanno più concorsi per le assunzioni presso le P.A.. I soggetti privati non hanno l'obbligo del concorso: assumono chi vogliono!

Questi soggetti privati svolgono servizi pubblici di relevantissimo interesse (quei servizi di cui tutti noi fruiamo). Diciamo subito a chiare note che questi Soggetti sono tenuti a rispettare gli stessi criteri dettati per le attività direttamente svolte dalla P.A.: l'economicità, l'efficacia, la pubblicità, la trasparenza, ecc!

Funzionerà davvero questo sistema misto di gestione delle attività amministrative? Lasciamo un punto di domanda!

Giudici di questo (nuovo) sistema misto di gestione delle attività della P.A. sono i G.A. (lo abbiamo ricordato) in quanto Giudici della Funzione Pubblica. I parametri di tutela dell'interesse pubblico si modificano, ma, ricordiamoci, che l'interesse pubblico – e questo è un dato certo – resta davvero l'oggetto essenziale ed insopprimibile di un sistema di Giustizia Amministrativa, separata da quella Ordinaria.

Abbiamo ricordato, poc'anzi, le ragioni costituzionali, ordinamentali e storiche per le quali la nostra Costituzione ha voluto un G.A. distinto da un G.O. Il Presidente della Corte di Cassazione, primo Magistrato d'Italia, inaugurando a Roma, in Corte d'Appello, l'anno giudiziario in corso, ha rilevato che il nostro “non è un sistema con un unico giudice, bensì un sistema che prevede un'unica funzione giurisdizionale, distribuita su due plessi giurisdizionali, che concedono in ogni caso una tutela piena alle diverse posizioni soggettive e di interesse legittimo, tutela, che si estende sempre a quella risarcitoria”.

Sono dunque due, e di pari importanza, i giudici della P.A.

I due Giudici, sovente, non si intendono tra loro. Un esempio: per una attività edilizia si può essere assolti in sede penale ed essere sanzionati dal G.A. con la demolizione della casa. E questi non sono casi limiti: sono casi di tutti i giorni!

Con le ultime leggi processuali e sostanziali (mi riferisco alla L. n. 205/00 ed alla L. n. 15/05) il Legislatore ha, di sicuro, spinto il G.A. e l'Amministrazione verso una concezione sostanzialistica dell'azione amministrativa, per superare gli inutili formalismi presenti nella giungla italiana delle norme, determinata da un devastante occasionalismo legislativo, che ha perso i caratteri della sistematicità, generalità ed astrattezza che dovrebbero contraddistinguerlo; da norme omnibus disordinate nei contenuti; norme provvedimento che intervengono direttamente su atti e presupposti

giuridici in corso; da leggi finanziarie composte di un articolo e di oltre 1000 commi, che modificano incisivamente, o meglio scassano, le centinaia di leggi vigenti (parole testuali del Pres. De Lise alla recente inaugurazione dell'anno giudiziario del T.A.R. del Lazio). Aggiungo, molte di queste norme, di stagione o di annata, impongono di rispettare puntigliose, accanite ed impossibili disposizioni sul procedimento e sulla forma degli atti. Già Seneca, nelle "Lettere a Lucilio" ricordava che *"occorre che la legge sia breve e chiara in modo che l'inesperto possa comprenderla facilmente."* Bismarck, nei "Discorsi", ricordava a sua volta che *"Con cattive leggi e buoni funzionari si può sempre governare. Ma con cattivi funzionari, le buone leggi non servono niente"*.

L'inosservanza di tali norme, oggi, ai sensi dell'art. 21 *octies* della L. n. 15/05, non dovrebbe più, necessariamente, invalidare l'atto amministrativo. Il vizio di forma e di procedura permane, ma degrada a mera irregolarità, irrilevante, quando sia possibile accertare, nel processo, che lo scopo sostanziale fissato dalla legge è stato comunque raggiunto dall'atto amministrativo!

Questa norma di sanatoria (proviamo ad intenderla così) è stata chiesta dai Giudici ed il Parlamento non ha esitato a concederla.

Con la Legge n. 15/05, noi G.A. abbiamo visto uscire dalle nostre Aule di Giustizia un formalismo esasperante ed abbiamo visto entrare nelle stesse Aule valori sostanziali che si sono posti al centro delle nostre indagini giudiziarie. Abbiamo intravisto la possibilità sconfinata di esercitare, nel processo, un sindacato intenso, sull'azione amministrativa della P.A., fiduciosi di essere divenuti così più garanti della legalità e della giustizia nell'Amministrazione.

Abbiamo pensato di poter configurare diversamente il procedimento amministrativo, facendolo diventare strumento di legalità – giustizia e non di legalità – legittimità.

L'innovazione, per essere foriera di questi effetti reali, comporta di compiere, nel processo, attività proprie del procedimento. Le Amministrazioni, i Funzionari pubblici, gli Avvocati della P.A. e del libero foro hanno subito, anch'essi, il contagio di questo entusiasmo e tutti insieme continuiamo a pensare che le attività processuali sono diventate più organiche e più sostanziali. Alcune Amministrazioni hanno visto nella norma una scorciatoia per emanare gli atti, confidando nella possibilità di salvarne la validità e l'efficacia direttamente in giudizio, se impugnati dai destinatari. Siamo ora consapevoli che l'inosservanza di norme di procedura e di forma non determina necessariamente l'annullamento dell'atto. Molti passi, in termini di resa sostanziale di giustizia, sono stati già compiuti dalla giurisprudenza; molti altri ancora restano da compiere per invertere l'innovativo principio di cui alla novella n. 15/05.

Rimane un interrogativo di fondo: Noi, Giudici ed Avvocati, siamo pronti a fare tutto questo? Esplicito meglio l'interrogativo: la nuova struttura del giudizio amministrativo impone di verificare, - senza limiti di indagine, la stessa discrezionalità tecnica di cui si è fatto uso e la razionalità del potere discrezionale, secondo criteri di logicità, congruità, ragionevolezza, proporzionalità.

Il nostro è un vero e proprio controllo di adeguatezza sostanziale dell'agire pubblico, con il solo divieto di compiere valutazioni di merito. Esse sono di esclusiva riserva dell'Amministrazione; nessuno scalfisca tale divieto: ne risulterebbe violato il principio stesso della tripartizione dei poteri e, con esso, un cardine insostituibile dello stato di diritto. Le amministrazioni accettano che il processo amministrativo diventi sede propria per la verifica della bontà sostanziale dei loro atti? E' proprio

opportuno perdonare in giudizio – come sembrerebbe imporre la L. n. 15/05 – i costosi apparati della P.A. quando non osservano norme – sia pure di forma e di procedura – dettate dal Legislatore?

E il povero cittadino (che vive e muore nella giungla delle norme, spesso soccombe ad esse e subisce violenza dagli apparati amministrativi, anch'essi storditi dalle difficoltà stesse di conoscere le norme vigenti e di applicarle), quando sbaglia nel corso del procedimento, non merita, da parte dell'Amministrazione prima e del G.A. poi, un analogo perdono?

In ultimo, questi obiettivi, che possiamo chiamare sostanzialisti, sono davvero strumenti di avanzata civiltà giuridica o strumenti di deterioramento delle garanzie del cittadino e di rafforzamento dello strapotere della P.A.? Per nostra fortuna lo strapotere della P.A. non è un male epidemico, in questa Regione; in altre sì!

Risponderemo a tutte queste domande negli anni a venire, alla luce dei passi giurisprudenziali che il T.A.R. Piemonte saprà intraprendere al passo dei tempi!

La missione globale che la Costituzione affida alla G.A. ed individualmente a tutti i suoi protagonisti (Giudici ed Avvocati in particolare) resta quella di assicurare Legalità e Giustizia.

Voglio ora intrattenervi, sia pure brevemente, su un tema specifico che, a mio sommo avviso, ben si salda ai temi generali finora trattati.

Si tratta della innovazione apportata dalla novella n. 15/05 alla l. n. 241/90 (art. 1). Con tale innovazione, l'attività amministrativa è stata vincolata al rispetto dei "principi dell'ordinamento comunitario". Sembra una precisazione ovvia, scontata, inutile forse, stante la disciplina, ormai consolidata, dei rapporti tra l'ordinamento

comunitario e quello nazionale. E' noto a tutti, ma vale ripeterlo, che tali rapporti si caratterizzano 1) per il primato del diritto comunitario sui diritti nazionali; 2) per la diretta e immediata applicazione delle norme comunitarie; 3) per la conseguente disapplicazione di quelle nazionali, se contrastanti, con quelle comunitarie, in presenza di presupposti ben definiti dalla Corte di giustizia.

Vi parlo di questa innovazione per le ricadute processuali che essa potrà avere, tutte capaci di arricchire la fattispecie della "violazione di legge". Auspico che il Foro piemontese, già molto attento alle problematiche generali di diritto comunitario, colga, la forza propulsiva di tale norma, che consente di portare nelle Aule di giustizia dei T.A.R. tematiche difensive nuove e stimolanti.

Acquisire padronanza dell'ordinamento comunitario e farne discendere tutti i possibili effetti nell'ordinamento interno non è compito facile; richiede un radicale mutamento delle stesse tecniche difensive. L'obiettivo è così nobile ed esaltante che nessuno potrà rimanerne estraneo.

La modifica normativa pone un primo problema: quello di identificare quali principi dell'ordinamento comunitario sono applicabili, ossia i soli principi generali che regolano i rapporti tra i due ordinamenti o tutti gli altri principi ricavabili dalla Costituzione Europea e dalle specifiche normative comunitarie di settore? Il diritto è sempre frutto della fantasia e per applicare questa normetta, di fantasia ne occorre tanta.

Tra i tanti principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia mi piace ricordarne due: il principio di proporzionalità ed il principio dell'affidamento.

Il principio di proporzionalità vuole che ogni provvedimento della P.A. che incida sui soggetti privati, in senso limitativo, sia proporzionale rispetto agli obiettivi

pubblici perseguiti. Per esempio, le utilizzazioni dei suoli privati, in sede di programmazione territoriale locale, devono risultare proporzionali, ossia adeguate, alle finalità pubbliche o collettive, prefissate dalla stessa programmazione. L'applicazione di tale principio pone subito un bel problema. Vediamolo.

Nel diritto comunitario, il principio di proporzionalità mira essenzialmente al rispetto delle posizioni dei soggetti privati. La nostra giurisprudenza applica, invece, tale principio avendo piuttosto, a mente, o a cuore, se volete, l'esigenza della migliore soddisfazione dell'interesse pubblico. Occorrerà che i G.A. dimostrino più coraggio innovativo non “dando torto” alla P.A. – come avviene con la semplice tutela di annullamento o con una tutela risarcitoria timida bensì dando “ragione al privato” (Tesi del pres. De Lise, esposta a Roma alla Cerimonia di inaugurazione del 28/2/08).

L'altro principio comunitario che evidenzio alla vostra cortese attenzione, è quello del legittimo affidamento. Esso si concreta nella tutela dell'interesse privato, soprattutto nei casi in cui l'Amministrazione rimuove, in autotutela, atti precedentemente emessi per concedere vantaggi al privato.

La “*ratio*” sottostante al principio è di questo tipo: gli atti dell'Amministrazione che, ancorchè illegittimi, hanno prodotto nel destinatario il legittimo affidamento di conseguire alcuni vantaggi: per esempio, realizzare un immobile, svolgere un'attività commerciale od altro) non possono essere necessariamente rimossi per motivi di interesse pubblico, sacrificandosi diversamente l'affidamento dato.

Occorrerà vedere come la nostra giurisprudenza verrà influenzata da quella comunitaria, la cui impostazione – così mi sembra – è nettamente più propensa a tutelare le posizioni private, che, viceversa, a casa nostra, finiscono con il recedere rispetto alla cura dell'interesse pubblico.

Ho ricordato che la presenza di due Giudici, nei confronti della P.A., pur con i vantaggi della specificità dei relativi ambiti di giudizio, è tuttavia foriera di qualche incertezza e criticità soprattutto nella individuazione del Giudice competente.

Mi intratterrò brevemente su tale situazione, perchè essa è certamente foriera di disagi per l'accesso dei cittadini alla tutela giurisdizionale. Il disagio che ne deriva è l'allungamento della resa di giustizia e la perdita di effettività della giustizia stessa.

Per attenuare tale disagio e per non farne ricadere gli effetti sul cittadino, sempre in affanno nell'individuare il Giudice a cui rivolgersi, la Suprema Corte di Cassazione (con la nota sentenza delle SS.UU. n. 409/07) e la Corte Costituzionale (con Sent. n. 77/07) hanno consentito, in caso di errore (e quale avvocato non vi è caduto, non certo per sua colpa) la c.d. "*traslatio iudicii*" tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa e viceversa. Quante vittime innocenti negli ultimi decenni, per un rimedio che allora mancava e che oggi esiste! Ma è davvero fatale che si debba rimediare sempre in ritardo? Legislatori e Giudici si diano una risposta!

Oggi, quando si sbaglia ad adire il Giudice, il giudizio prosegue regolarmente davanti al Giudice competente, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della originaria domanda proposta davanti ad un Giudice privo di giurisdizione in materia.

La giurisprudenza del G.O. e del G.A. ha esaurientemente approntato un (primo) rimedio all'errore (incolpevole) dell'avvocato; il Legislatore – è auspicio di tutti – perfezioni presto il rimedio! E' un monito della Corte Costituzionale che ci auguriamo non venga eluso!

Gravi profili problematici permangono in ordine alla tematica della c.d. "pregiudizialità amministrativa". Se ne è parlato diffusamente, in tutte le Relazioni di

inaugurazione dell'anno giudiziario in corso. Mutuo, al riguardo, i punti salienti della Relazione del Pres. Giallombardo, Pres. del TAR Sicilia.

Di cosa stiamo parlando?

Del principio della necessità o meno di una previa declaratoria di illegittimità dell'atto della P.A. – e, quindi, di una previa impugnazione di tale atto – quale presupposto necessario per introdurre una azione risarcitoria nei confronti dell'Amministrazione. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con Sent. n. 4/2003 aveva riconosciuto la necessità del previo annullamento dell'atto impugnato. Tale pronuncia permane confermata dalla giurisprudenza di tutti i TAR e del Consiglio di Stato, che può considerarsi consolidata sul tema.

La questione sembrava definitivamente risolta! - Si è riproposta nel 2006, a seguito di due Ordinanze delle SS.UU. della Corte regolatrice (nn. 13659 e 13660). Si è così riaperto il dibattito sulla necessità o meno, ai fini del risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi, del preventivo annullamento del provvedimento causativo del danno.

La Corte di Cassazione, con dette pronunce ha riaffermato la non necessità del previo annullamento dell'atto illegittimo, ai fini della conseguente azione risarcitoria. Si motiva nelle predette Sentenze che il G.A. non può respingere o dichiarare inammissibile la domanda risarcitoria, per il mancato previo annullamento dell'atto, incorrendo – ove ciò facesse – in un diniego della propria giurisdizione, sindacabile in Cassazione.

La prevalente giurisprudenza dei TAR, successiva alle ordinanze citate, sembra discostarsi dal principio affermato dalla Suprema Corte. Essa ha ribadito il principio

della Plenaria, nel senso che l'azione risarcitoria può trovare ingresso solo previo annullamento dell'atto illegittimo, da cui è scaturito il danno lamentato.

Alcune pronunce del Giudice amministrativo di appello (C.G.A. n. 386/07 e Cons. Stato, Sez. V, n. 2822/07) hanno, viceversa, aderito alla tesi della Corte di Cassazione, la quale sembra ferma nell'escludere la necessità della previa impugnazione dell'atto impugnato. E' ancora intervenuta la Plenaria del Consiglio di Stato (con Sent. N. 12/07) che ha decisamente confermato la tesi della pregiudiziale, ossia il previo annullamento del provvedimento lesivo, per conseguire il relativo risarcimento dei danni, sul presupposto che la Suprema Corte, a norma dell'art. 111 Cost., non può vincolare, sotto alcun profilo, il contenuto (di rito o di merito) delle decisioni del Consiglio di Stato.

Possiamo parlare di un "ping pong" fra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, sul tema in esame o meglio, e più realisticamente, di un "braccio di ferro".

Le incertezze interpretative fra le due Magistrature Superiori sono giunte ad un punto non più tollerabile; la dottrina è ugualmente schierata su posizioni discordanti; il Servizio Giustizia ed i cittadini – come sempre – ne pagano le conseguenze.

Non vi è più tempo di attesa; è necessaria ed urgente una ultima riflessione da parte della Cassazione ed una presa di posizione risolutiva da parte del Consiglio di Stato, da compiersi serenamente, anche attraverso la eventuale remissione della questione (dell'art. 7 L. n. 1034/71) alla Corte Costituzionale. Stante la specificità della questione processuale, non appare nemmeno auspicabile un intervento legislativo.

Altro contrasto giurisprudenziale tra G.A. e Corte di Cassazione, esiste in materia di risarcimento del danno, da occupazioni di aree private per la realizzazione di opere pubbliche, in assenza di un regolare provvedimento di esproprio.

Ritiene la Corte di Cassazione (Sent. n. 2688 del 2007) che spettano al G.A. tutte le controversie risarcitorie, relative alle occupazioni c.d. "usurpative", riferibili: 1) ai casi di mancanza della dichiarazione di p.u.; 2) - ai casi di nullità, ex art. 21-*septies*, L. n. 241/90, della dichiarazione di p.u., che ricorre anche quando decorrono i termini ex art. 13 L. n. 2359/1865; 3) - alla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di p.u., senza che sia intervenuto un decreto di espropriazione o si sia verificata l'occupazione acquisitiva.

Il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, ritiene invece, che la Giurisdizione ordinaria debba arrestarsi alle sole ipotesi di occupazione in assenza totale di dichiarazione di p.u.; spettando al G.A. la competenza a decidere in ogni altra ipotesi, ivi compresi i casi in cui ad una iniziale dichiarazione di p.u., non sia intervenuto o sia intervenuto tardivamente il decreto di esproprio.

Non sento di esprimere posizione sul punto; lo faremo ai primi contenziosi in materia.

Un ulteriore profilo di contrasto tra Corte di Cassazione e G.A. è insorto, di recente, in materia di appalti, quanto alla sorte del contratto, nei casi di annullamento della aggiudicazione, da parte del G.A.

La giurisprudenza amministrativa prevalente è ferma nel ritenere che l'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione comporta "ex se" la caducazione automatica del contratto (Cons. di Stato, Sez.V, n. 41/07 e Sez. VI, n. 2950/07).

La Corte di Cassazione (SS.UU., n. 27169 del 2007) ha, invece, affermato, che la giurisdizione esclusiva del G.A., di cui agli artt. 6 e 7 L. n. 205/00, relativa alle procedure di affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture si ferma alla procedura di gara e non anche alla successiva fase contrattuale, sicchè spetta al G.O. la dichiarazione di nullità o di inefficacia così come l'annullamento del contratto conseguente all'annullamento degli atti di gara, costituendo esse vicende contenziose estranee alla scelta compiuta e riguardando aspetti patologici ricadenti nella (successiva) fase di esecuzione del contratto. Si ritorna al 1889. Prima si va al TAR per far cadere l'aggiudicazione illegittima e poi al G.A. per arrestare un contratto illegittimo. Si ritorna ai 5 gradi di giudizio! Vogliamo parlare di schizofrenia dell'ordinamento? E' già un giudizio benevolo! Sta di fatto, anche in questa materia, che le incertezze derivanti dai contrapposti indirizzi delle Supreme Magistrature sono gravi, così come le conseguenze a carico dei cittadini in termini di resa di giustizia, che non risulta né piena, né effettiva, né soddisfacente, come vuole la Costituzione.

Contrasti giurisprudenziali persistono, altresì, tra Corte di Cassazione e G. A. in tema di (taluni) concorsi pubblici. Ritiene il Consiglio di Stato (A.P. n. 8/07) che per le procedure concorsuali che non consentono valutazioni discrezionali, ma solo attività vincolate, la giurisdizione spetta ugualmente al G.A..

Le S.S.U.U. della Cassazione (Sent. n. 14290 del 2007) ritengono, invece, che spettino al G.O. dette controversie, non costituendo esse procedure consensuali, perchè prive di ogni valutazione comparativa dei candidati. Dette procedure si esaurirebbero nel mero inserimento in apposita graduatoria di tutti i candidati in possesso dei requisiti richiesti.

E' facile immaginare, anche in questo caso, quale incertezza determini l'opposto indirizzo delle due Supreme Magistrature e come sia auspicabile un definitivo indirizzo, vincolante per tutti.

Ho premesso che molte Relazioni, svolte su queste tematiche, in occasione delle cerimonie inaugurative dell'anno giudiziario, hanno dedicato attente riflessioni ai predetti contrasti giurisprudenziali tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato. Molti Presidenti si sono chiesti, con punti di domanda, se un Giudice incaricato del riparto della giurisdizione – come la Suprema Corte di Cassazione - possa avere una composizione fatta di soli Magistrati Ordinari, e se una tale composizione sia conforme a Costituzione. Molti auspicano che il Legislatore modifichi tale composizione, inserendovi Giudici Amministrativi, Contabili ed altri.

Non mi associo a tali auspici, perchè ho il dubbio che un eventuale intervento legislativo sia addirittura peggiore del “braccio di ferro” tra le due Supreme Magistrature.

6. La Giustizia Amministrativa nella sua dimensione quantitativa: Dati Nazionali e Piemontesi.

La parte finale della Relazione illustra la dimensione quantitativa della G.A., in campo nazionale ed in terra Piemontese.

I dati statistici che prendiamo a riferimento sono del 2007.

Conviene ricordare che il processo rappresenta il momento patologico dell'attività amministrativa: esso rivela, di norma, i mali che affliggono la Legislazione e l'Amministrazione, causati da normative inadeguate o da applicazioni non perfette di normative pur buone.

La Relazione si è soffermata ampiamente su tali mali che, nonostante i comuni auspici, sembrano aggravarsi di anno in anno, al punto da radicare un generalizzato pessimismo sulla reale possibilità di introdurre congrui rimedi

A sette anni di rodaggio dall'applicazione della legge n 205, il contenzioso sembra essersi stabilizzato, in campo nazionale, sui 60.000 ricorsi annui. La contrazione, rispetto ai 100.000 ricorsi degli anni precedenti, è dovuta al trasferimento della giurisdizione sul Pubblico Impiego contrattualizzato al Giudice del lavoro ed alla Sent. 204/2004 della Corte Costituzionale, che ha ristretto l'ambito della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo. Occorre subito osservare che la riduzione quantitativa del contenzioso non ha comportato alleggerimenti operativi per il Sistema di Giustizia Amministrativa.

I nuovi Ricorsi presso il T.A.R. (i cui numeri sono indicati per difetto, non confluendo nel calcolo, i motivi aggiunti, (come in passato) diventano ogni giorno più complessi, in quanto l'elevato costo di presentazione dei ricorsi fa sì che l'azione giudiziaria sia intentata dalle parti per contenziosi di relevantissimo interesse economico. Il crescente contenzioso sugli appalti ne è evidente prova.

Nel 2007, un cittadino su 750 ha proposto, a torto o a ragione, un ricorso giurisdizionale davanti al T.A.R. contro una P.A.. La necessità di ricorrere è determinata essenzialmente dal progressivo peggioramento tecnico della legislazione e dalla dispersione di competenze tra tanti Enti ed Organi.

Al T.A.R. del Piemonte i dati dell'ultimo periodo sono oscillanti. Dal 1997 al 2007 questa è la sequenza: 2775 – 2337 – 2360 – 3483- 2145 – 1708 – 1969 – 1856 – 1653 – 1546 – 1673.

Il contenzioso davanti al G.A., in questa Regione, è davvero contenuto rispetto alle Regioni del Centro-Sud, se rapportato alla popolazione. Per esempio, se raffrontiamo i dati del TAR Piemonte con la Sede del T.A.R. da cui provengo, ossia con il TAR di Latina, (che costituisce, come è noto, Sezione Staccata del T.A.R. Lazio, la cui giurisdizione è estesa a due Province, Latina e Frosinone, per una popolazione complessiva di 900.000 abitanti, si ottiene, da tale rapporto, che il T.A.R. di Latina, nel 2007, ha introitato 1256 Ricorsi a fronte di 1693 Ricorsi del TAR Piemonte, la cui giurisdizione riguarda ben 8 Province, con una popolazione complessiva di 4.300.000 abitanti. Con la stessa percentuale di Latina, il contenzioso del Piemonte dovrebbe essere cinque volte tanto: ossia 6500 Ricorsi. Ripeto, nel 2007 il TAR Piemonte ha introitato 1693 Ricorsi, ossia circa un quarto del contenzioso pontino e ciociaro. Questo dato è sicuramente interpretabile in termini di legalità e giustizia presenti nelle due realtà. Vi risparmio ogni commento! Si potrebbe dire sinteticamente che il Piemonte sia un'isola felice, in fatto di legalità e giustizia!

Da questa isola felice è finanche difficile immaginare quanto disastrose siano le strutture amministrative, in generale, del Centro-Sud.

Peraltro, i dati del profondo Sud sono ancora peggiori di quelli centrali di Latina e Frosinone, sicchè è vero che la Repubblica non è per nulla unitaria, quanto a legalità e giustizia.

L'augurio e l'auspicio è che i Legislatori e gli Amministratori del Centro - Sud imitino sempre più i loro Colleghi del Nord.

Vorremmo auspicare una più marcata contrazione del contenzioso in generale, perché, se questo accadrà, significherà che le leggi e le loro applicazioni, da parte dei multiformi Soggetti che ora compongono la P.A., saranno ispirate al bene generale, pubblico e collettivo. La legalità passa per questo parametro. La riforma

dell'Ordinamento costituzionale e del sistema amministrativo, con il decentramento "spinto", e con le maggiori autonomie locali ed i maggiori poteri amministrativi, soprattutto in questa fase di avvio, non consente di poter effettuare previsioni ottimistiche.

La produttività del Giudice Amministrativo di primo grado aumenta, di anno in anno, in misura consistente. Nel 2007 è aumentata nella misura del 6%. Il TAR del Piemonte supera di gran lunga la media nazionale per produttività. Nel 2007, a Torino, sono state pubblicate in totale 3840 Sentenze e 575 Ordinanze cautelari. Nonostante la carenza di organico, propria delle Sedi lontane da Roma, anche (attualmente mancano due Magistrati), la produttività del TAR Piemonte è risultata più elevata di quella media nazionale.

I rimedi approntati dal Legislatore (riti accelerati e vari rimedi di natura processuale ed organizzativa) sono utili ma non adeguati, dal punto di vista strutturale, rispetto alla domanda di giustizia: 400 Giudici amministrativi, non tutti impegnati nell'attività giudiziaria, non ce la fanno. Nel 2007, a Torino, così come in campo nazionale, sono stati decisi più ricorsi rispetto a quelli introitati (ricorsi decisi: 3840 – ricorsi introitati: 1673). L'arretrato rimane il punto debole dell'attuale sistema di Giustizia Amministrativa.

In campo nazionale, circa 600.000 ricorsi pendono nelle varie Sedi in attesa di giudizio. A Torino, ci ritroviamo 19.177 ricorsi giacenti. Per molti di questi ricorsi è certamente cessato l'interesse alla decisione. Trattasi di veri e propri scheletri vaganti, in attesa di bara, per essere definitivamente sepolti. E' antica ed unanime, in tutta Italia, la supplica dei Magistrati Amministrativi di dare dignitosa sepoltura alla triste e pesante eredità del passato. A missione compiuta – i cui costi sarebbero irrisori – i Magistrati in servizio potrebbero dedicarsi a tempo pieno ai ricorsi recenti, vivi e di immediato ed attuale interesse per il cittadino e la Pubblica

Amministrazione. Viene da chiedersi perché il Legislatore – pur con tanta voglia di riforme – tarda ad apportare misure straordinarie, che sono di facile attuazione, e già sperimentate in altri processi.

Come sapete, tutto il contenzioso, relativo al personale alle dipendenze della P.A., contrattualizzato, quanto al contenzioso – (eccetto le procedure di assunzione) – è passato al Giudice Ordinario. E' rimasto al Giudice Amministrativo il contenzioso per talune categorie (alcuni dicono forti) di pubblici dipendenti: Magistrati, Avvocati dello Stato, Militari e Corpi di Polizia, Carriera Prefettizia e Diplomatica, Professori, Universitari. Tale trasferimento di giurisdizione al Giudice Ordinario ha ridotto, anche a Torino, il contenzioso sul Pubblico Impiego. Tale contenzioso in campo nazionale, nel 2007, ha raggiunto il 12%. A Torino, abbiamo avuto un centinaio di ricorsi; ossia il 7/8%.

La materia dell'edilizia ed urbanistica occupa in campo nazionale il primo posto, con una percentuale del 21,50%. A Torino, i ricorsi in edilizia ed urbanistica, nel 2007 sono al di sotto della percentuale media nazionale.

In campo nazionale, è ancora elevato il numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato o di sentenze di 1° grado (esecutive) non sospese dal Consiglio di Stato; è questo un chiaro sintomo dell'inottemperanza delle Amministrazioni Pubbliche di fronte alle sentenze del Giudice.

L'esecuzione del giudicato sta diventando un terzo grado di giudizio. A Torino, nel 2007, sono stati introitati appena 13 giudizi di ottemperanza. Il dato del Piemonte conferma la diversità di tale Regione rispetto a tante altre Regioni, a riprova della superiore correttezza operativa delle Istituzioni locali piemontesi, che rispettano spontaneamente le sentenze rese dal TAR.

Quanto agli esiti, i ricorsi in primo grado sono accolti per il 48% circa, in campo nazionale.

In concreto, un po' meno di un provvedimento su due, emesso dalla Pubblica Amministrazione (tra quelli portati in giudizio) è illegittimo! A Torino, la percentuale di accoglimento è molto più bassa.

Secondo i dati del 2005, il TAR più accoglista era la Basilicata, con il 61%, (questo potrebbe significare che la P.A. in Basilicata sbaglia più frequentemente).

Seguiva la Sicilia, la Campania e la Calabria. Nel Lazio si accolgono in 1° grado il 43,21% dei ricorsi. Tra i T.A.R. rigettisti si è sempre collocato al 1° posto quello del Piemonte, seguito dalla Valle D'Aosta e dalla Toscana. Questo può significare che la P.A., a Torino, Trento, Aosta ed in Toscana opera più legittimamente (?). Mi riserverei, sul punto, di analizzare meglio i dati l'anno prossimo.

Da anni, le sentenze di 1° grado appellate sono circa il 10%. Di queste, circa il 42% è riformato in appello. Ne consegue che le sentenze di 1° grado diventano definitive nella percentuale del 96%. La Giustizia Amministrativa la si fa prevalentemente in primo grado.

E' ovvio che i casi più importanti arrivano in Consiglio di Stato che esplica mirabilmente – va riconosciuto – un importante ruolo di nomofilachia nell'ambito della Giustizia Amministrativa.

Con questo ho terminato. Spero di essere riuscito a trasmetterVi i principi basilari del sistema di Giustizia Amministrativa ed a fare il punto sullo stato attuale della G.A.. Quando si conoscono i cardini di un sistema, si è sulla strada giusta per conoscere il funzionamento globale dell'intero sistema.

Con questi argomenti, forti dell'impegno mio personale e dei Colleghi magistrati, di assicurare in terra piemontese la credibilità del processo amministrativo in termini di celerità, imparzialità, equilibrio, pienezza, effettività e satisfattività, tutti valori da riferire ormai al Superiore ordinamento giuridico europeo ed al Cittadino europeo, e con l'augurio di ritrovarci di qui ad un anno - che Dio lo voglia - **dichiaro aperto per il T.A.R. del Piemonte l'Anno Giudiziario 2008.**