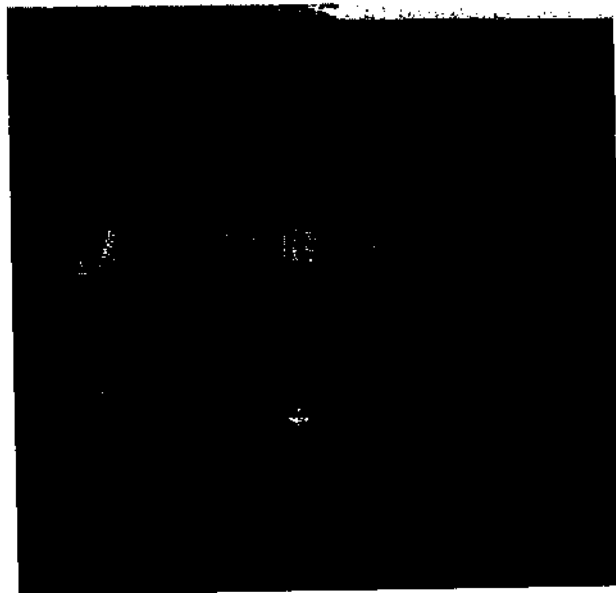


TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE



***INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
- 2009 -***

***14 MARZO 2009 – CENTRO INCONTRI REGIONE PIEMONTE
TORINO***



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL
PIEMONTE**

**INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
- 2009 -**

**“LE NUOVE FRONTIERE DELLA GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA: DALLA GIUSTIZIA FORMALE
ALLA GIUSTIZIA SOSTANZIALE”**

Relazione del Presidente Franco BIANCHI

**14 MARZO 2009
CENTRO INCONTRI REGIONE PIEMONTE
TORINO**

INDICE:

- 1. Indirizzo di saluto.**
- 2. Un flash sul Sistema Italiano di Giustizia Amministrativa.**
- 3. La Giustizia Amministrativa nella Costituzione: un Servizio Pubblico a tutela del cittadino e della Pubblica Amministrazione.**
- 4. Le nuove frontiere della Giustizia Amministrativa: da Giustizia formale a Giustizia sostanziale.**
- 5. Fattori interni e esterni di instabilità del Sistema di Giustizia Amministrativa.**
- 6. La dimensione quantitativa della Giustizia Amministrativa: dati nazionali e piemontesi.**

1. INDIRIZZO DI SALUTO

Autorità Religiose, Politiche, Civili e Militari, Avvocati, Gentili Signore e Signori. Ringrazio tutti Voi, di cuore, anche a nome dei 10 Colleghi Magistrati, per la vostra gradita presenza!

Perdonate, se non riesco ad indicarVi nominativamente: evito il rischio di qualche omissione!

Un ringraziamento particolare va alla Regione (per il tramite dell'Assessore Deorsola, presente) che ci ospita in questo Centro Congressi ed alle Forze di Polizia per il tramite dei Generali Giuliani e Basso e del Questore Faraoni, presenti.

Ringrazio, anticipatamente, tutti coloro che interverranno nel corso dell'incontro, sui temi affrontati.

Un ringraziamento sentito e fervido va ai Colleghi Magistrati, in servizio al TAR di Torino (i Consiglieri Lotti, Goso e Graziano) ai Colleghi che si sono trasferiti, in questi giorni, ad altre Sedi (i Consiglieri Brandileone, Correale e Fornataro). Un saluto ed un affettuoso augurio ai nuovi, giovanissimi Magistrati di I^a nomina, in servizio dal 1° febbraio scorso (I Referendari Fratamico, Malanetto, Limongelli, Sinigoi, Masaracchia).

Per la verità le dottoresse Fratamico e Malanetto hanno alle spalle un paio di anni di Magistratura ordinaria

Un ringraziamento affettuoso al Collega Calvo che presta servizio in questa Sede da trentatré anni e che presiede, da lungo tempo, la II[^] Sezione di questo T.A.R. E' privilegio averlo tra noi, perché ha introdotto al lavoro decine di Magistrati ed assicura la memoria storica, in questo Tribunale.

Saluto la Dottoressa Jenni Briccarello, ora Segretario Generale del TAR di Milano, che ha configurato e guidato, per tanti anni, la struttura amministrativa, tuttora operante ad elevati livelli di efficienza.

Saluto, con personale stima, la dottoressa Mariella Matta, Dirigente di scavalco presso questo TAR, che svolge i suoi compiti con passione, diligenza, garbo ed attenzione verso il personale e tutti i fruitori del TAR.

Segnalo al Consiglio di Stato ed al Consiglio di Presidenza l'urgenza di assegnare a questo TAR un Dirigente a tempo pieno.

Un sincero ringraziamento, unito a profonda stima, va agli Avvocati e Procuratori Distrettuali dello Stato, agli Avvocati dei Liberi Fori e delle P.A., anch'essi protagonisti del Processo, grazie all'alta professionalità da tutti posseduta ed all'impegno che, quotidianamente, essi riservano, con preziosi contributi e stimoli, al miglioramento del Servizio Giustizia in Terra piemontese.

Un ringraziamento particolare, anche a nome dei Colleghi Magistrati, va a tutto il personale, che svolge i compiti di istituto con esemplare passione e diligenza, riservando attenzione verso tutti i fruitori del TAR.

Con gli Ordini Professionali di Novara e Verbania, con le Camere di Commercio piemontesi, le Università di Torino ed Alessandria, i Magistrati di questo TAR hanno svolto qualificate attività formative, seminari e giornate di studio sulle più attuali tematiche. Ringrazio tutti. Dobbiamo continuare!

Stiamo svolgendo, oggi, l'annuale Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario, alla presenza delle Massime Autorità, dei Rappresentanti di tante Istituzioni Locali, Civili e Militari, della Politica, del Mondo professionale, imprenditoriale e dei cittadini, con l'intenzione di informare i Presenti - strettamente addetti ai lavori e non - sullo stato della Giustizia Amministrativa Nazionale e Piemontese e sul tema di Legalità e Giustizia nell'Amministrazione, che costituisce tema caldo, attuale e preoccupante per gran parte del Paese.

Mi piace confermare la primitiva sensazione di un anno fa: il Piemonte, in genere, fa sicuramente eccezione nel più vasto panorama del Paese, in cui il senso dell'etica e la cultura dei doveri sembrano scomparsi nei comportamenti dei Singoli e delle Istituzioni.

Molti di Voi rappresentano le P.A. di questo Territorio ai più alti livelli, quali titolari di funzioni politiche o gestionali, operando nei livelli di governo comunale, provinciale, regionale, statale.

La sequenza non è casuale. Quando si parla di livelli territoriali di governo, nell'attuale Stato Federal/Regionale,

configurato dal novellato art. 114 della Costituzione, detta sequenza si impone.

Voi siete, quindi, i destinatari naturali di questo Incontro, impegnati – come siete - ad esercitare delicate funzioni istituzionali in campo amministrativo.

Un ringraziamento sincero va alla Stampa ed ai bravi e giovani Giornalisti oggi presenti. Grazie per averci ignorato, eccetto una eccessiva fiammata agostana, per una ordinaria Sentenza relativa ad un ordinario concorso, di nessun interesse generale, se raffrontato ai ben più rilevanti contenziosi su appalti, urbanistica, impianti di smaltimento, tariffe ed altro che, per fortuna, sono rimasti estranei da devianze mediatiche.

Non ho prevenzione verso la vostra attività! Personalmente, la penso come il Presidente della Suprema Corte di Cassazione, Vincenzo Carbone, il quale ritiene che: “il Giudice non vive, oggi, in un mondo astratto, in un rarefatto empireo, ma fa parte della Società del tempo, con la quale ogni giorno deve fare i conti”. Il Giudice non deve, però, mai concorrere a diffondere notizie su attività giudiziarie suscettibili di fraintendimenti e strumentalizzazioni. Anche le P.A. hanno lo stesso obbligo! Voi, Giornalisti, avete l’obbligo di non essere partigiani e di diffondere soltanto notizie adeguate ai reali contenuti dell’attività giudiziaria, dopo averle ricercate, se possibile, alla fonte.

2. UN FLASH SUL SISTEMA ITALIANO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Le Relazioni annuali, svolte in occasione delle Cerimonie di inaugurazione dell'Anno Giudiziario, finiscono con l'essere, in gran parte, ripetitive di concetti generali, nonostante l'impegno che si profonde nel cercare di innovare ed attualizzare, con nuovi contenuti, nuovi profili, nuovi spunti e riflessioni. Spero di non essere noioso!

I luoghi della Storia nazionale, presenti qui a Torino, mi indussero, lo scorso anno, a tracciare un *excursus* sul nostro Sistema di Giustizia Amministrativa, dal 1865 ai giorni nostri, caratterizzati da incisive innovazioni apportate all'Ordinamento Costituzionale, al Regime processuale e sostanziale dell'Azione Amministrativa.

Nella nostra Repubblica, abbiamo una Giustizia ordinaria (civile e penale) (ci pensano il Presidente Novità, il Presidente Barbuto, il Procuratore Caselli); una Giustizia Amministrativa (dovrei pensarci io e i 10 Magistrati presenti); una Giustizia Contabile (ci pensa il Presidente della Corte dei Conti D'Aversa e il Procuratore Bogetti) una Giustizia Tributaria (ci pensa il Presidente Chindemi) ed una Giustizia Ecclesiastica (ci pensa il Mons. Signorile) Quest'ultima, per la verità, appartiene ad altro Stato (altro, fino ad un certo punto). Abbiamo assistito, infatti, a 5 Inaugurazioni dell'Anno Giudiziario. Non sono troppe quattro giurisdizioni per uno Stato?

Lasciamo inevaso l'interrogativo, che implica scelte di politica ordinamentale e costituzionale che non ci competono.

Il Sistema Italiano di Giustizia Amministrativa 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.

L'ordinamento costituzionale (art. 3, 24, 103, 111 e 113) vuole una equiparazione piena tra G.O. e G.A.; vuole due Giudici che esercitano, con pari strumenti di tutela, il medesimo Servizio Giustizia, nei rispettivi settori, nell'interesse del cittadino e della stessa P.A.

Alla recente Inaugurazione dell'Anno Giudiziario, il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha richiamato una Sentenza delle Sezioni Unite (la n. 30254 del 23 dicembre 2008) per stigmatizzare che, con essa, P.A e cittadino sono collocati sullo stesso piano, atteso che, per effetto di questa sentenza, il privato leso da un atto amministrativo illegittimo, può chiedere il risarcimento del danno (entro termini di prescrizione) senza dover chiedere - come finora è sempre accaduto - il previo annullamento dell'atto (entro il termine di decadenza). La Cassazione ha così superato la *vexata questio* della c.d "pregiudiziale amministrativa". Se ne parlerà appresso!

Il nostro Ordinamento ha optato, quindi, per l'unità funzionale della Giurisdizione, attuata mediante due Giudici, entrambi garanti di una tutela piena delle diverse posizioni soggettive dei cittadini, nei confronti della P.A. E' questo un dato acquisito del Sistema.

La Corte Costituzionale è da ultimo intervenuta, nel 2004, con la Sent. N. 204, per ricondurre la Giurisdizione Amministrativa (

che il Legislatore della Legge n. 205/2000 aveva ampliato, oltre misura, a interi blocchi di materie) nei limiti previsti dalla Costituzione (artt. 24 e 103) ossia per confermare il basilare criterio di riparto tra le due Giurisdizioni (Ordinaria e Amministrativa). Il criterio vigente concentra e riserva al Giudice Amministrativo le sole controversie contro la P.A., tutte le volte in cui essa esercita una funzione o potestà pubblica. Quasi sempre, diciamo, per semplificare!

Il G.A. è, dunque, il Giudice Ordinario dell'Amministrazione, tutte le volte in cui questa agisce nell'esercizio di una potestà pubblica. Vi è una eccezione a questo basilare criterio di riparto. In particolari materie, individuate dal Legislatore, il G.A. è, altresì, munito di giurisdizione esclusiva, ossia estesa sia ai diritti soggettivi perfetti, sia agli interessi legittimi. Le particolari materie riguardano gli appalti di lavori, servizi e forniture per quanto attiene alla fase pubblicistica dell'aggiudicazione, le Società Miste, ormai costituite anche nei piccoli Comuni, per svolgere i più disparati servizi pubblici locali; l'edilizia e l'urbanistica.

Il risarcimento del danno, derivante dall'attività illegittima della P.A. è passato – con la L. n.205/00 – dal G.O. al G.A., il quale pronuncia, oggi, non solo sulla richiesta di annullamento dell'atto impugnato, ma anche sulla richiesta del danno materiale subito. Alla tradizionale Giustizia demolitoria si è, così, aggiunta, in favore del Cittadino, una Giustizia di tipo riparatorio-patrimoniale. La Cassazione, per rendere effettiva tale tutela risarcitoria, ammonisce noi G.A. di tenere distinte le due azioni, esperibili separatamente a libera opzione del cittadino leso! Ci è crollato addosso un secolare

pilastro della nostra giurisdizione: ossia, il previo annullamento dell'atto amministrativo impugnato, quale condizione pregiudiziale di ogni pretesa risarcitoria. Ci stiamo rialzando! Questa “spallata” della Cassazione avrà pesanti riflessi e reazioni, quando se ne saranno valutati gli effetti; sicchè è facile immaginare che sarà la Corte Costituzionale, in definitiva, ad acclararne la conformità o meno a Costituzione. Per intanto, rimane la possibilità di procedere secondo il volere della Suprema Corte – come dovuto- o sollevare subito la questione di costituzionalità.

3. LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELLA COSTITUZIONE: UN SERVIZIO PUBBLICO A TUTELA DEL CITTADINO E DELLA P.A

Ripeto: il TAR è la Sede Giudiziaria alla quale ci si rivolge per chiedere Giustizia nei confronti del Potere Pubblico, ossia nei confronti di tutte le variegate Pubbliche Amministrazioni che operano nella Regione, quando esse agiscano nell'esercizio di una potestà pubblica. Quasi sempre, abbiamo detto, per semplificare!

Di questi tempi, quando si parla di Legalità e Giustizia, prevale, nell'opinione pubblica, il pensiero pessimistico di degrado della Giustizia.

Il Capo dello Stato ha ammonito ad affrontare la questione “senza opposte pregiudiziali e posizioni rigidamente precostituite”.

La Legalità, nel nostro Paese, con qualche non lieve differenza, tra Nord – Sud e Centro, è ritenuta seriamente compromessa. La Magistratura, in generale, è ritenuta non più capace di tutelare i diritti dei cittadini.

I cittadini sono smarriti, demotivati, scoraggiati; hanno perso molto dell'antico rispetto, verso le Istituzioni. Si deteriorano sempre di più i rapporti tra Magistratura, Potere Legislativo ed Esecutivo!

I contrasti tra Magistratura e Politica – che pur esistono in tutte le Nazioni in cui vige il principio della divisione dei poteri – da Noi sono più gravi e sconcertanti, giungendo il Potere politico, finanche, a delegittimare il ruolo della Magistratura, nella sua interezza! La tensione e la conflittualità tra Poteri non possono essere permanenti!

Esaminerei, brevissimamente, la questione generale, osservando – in piena sintonia con tutti i più alti Rappresentanti delle diverse Giurisdizioni – che la Legge deve recuperare il suo prestigio e la sua funzione che è quella di garantire, alla fonte, la Legalità, quale Principio fondante di ogni Società.

Le Società di oggi – non più dominate da ideali illuministici e dal rigore della perfezione formale – mirano a conseguire risultati di tipo sostanziale, quali il rispetto dei diritti fondamentali della persona e la legittimità sostanziale della condotta dei Cittadini e delle Istituzioni.

Di fronte a questi primari obiettivi, il Legislatore di oggi è ancora più in crisi del Giudice: non riesce a regolare la complessità

del mondo reale, che muta vertiginosamente, per le sollecitazioni globalizzate dell'Economia e della Tecnica.

Spostando un po' l'obiettivo sulla Giustizia Amministrativa, mi è facile constatare che le normative primarie e secondarie di ogni Settore dell'Amministrazione - per altro di brevissima vita -- nascono precarie, sofisticate e complesse - come il mondo di oggi, con contenuti generici, indeterminati, flessibili, soffocate da numerosi ed articolati passaggi procedurali, che vorrebbero essere garanzia di una corretta applicazione del disposto normativo.

Queste normative entrano nel reale per il tramite di un Apparato Amministrativo, cui spetta concretizzare le scelte del Legislatore in azioni di intervento e mezzi di soddisfacimento dei bisogni sociali dei cittadini.

Il G.A. è a valle di questo tormentato percorso, che si snoda in impraticabili giungle normative. Esso non assume autonomamente iniziative giudiziarie. Non è un Pubblico Ministero, Titolare di autonome azioni. Risponde soltanto ai Cittadini che, ritenendosi lesi, nei loro diritti ed interessi da una Mala - Amministrazione, ad esso si rivolgono per ottenere Giustizia.

In un siffatto quadro normativo ed applicativo, il Giudice. è suscettibile di diventare un mediatore di conflitti, generati dalla incerta qualità della norma e dalla sua non perfetta applicazione. Da qui lo scontro con la Parte politica.

La Legalità viene così compromessa da regole incerte e imprecise, emanate scientemente su base compromissoria, per

rimetterne il completamento del contenuto all'Amministrazione agente o allo stesso G.A., in sede giurisdizionale.

Se queste premesse sono vere, allora sono, a dir poco ingenerose, le valutazioni negative sulla attività e sulla stessa esistenza dei T.T.A.A.R.R, espressi da taluni mezzi di informazione e da taluni settori della politica.

Questo clima non riguarda il Piemonte. Qui si respira altra aria, ma altrove, è stata inventata la “leggenda metropolitana” che ascrive ai Giudici Amministrativi di primo grado la responsabilità del rallentamento delle grandi opere e dell'intero sviluppo del Paese.

I contrasti giurisprudenziali, fra Giudici anche di diverse giurisdizioni e l'eccessivo contenzioso davanti ai TAR che pende, per tutti i Settori dell'Amministrazione, in ogni parte del Territorio nazionale a carico di Pubbliche Amministrazioni Centrali, Regionali e Territoriali costituirebbero, sempre ad avviso dei Politici denuncianti, un freno inaccettabile alla realizzazione delle opere pubbliche ed allo sviluppo economico.(Sic!)

Speriamo che sia breve la grave crisi economica e finanziaria che ha colpito il Mondo, altrimenti le accuse potrebbero diventare più pesanti!

Che brutta mistificazione politica!

L'accresciuta rilevanza della Giurisdizione Amministrativa – che va di pari passo con quella penale e contabile per le rispettive responsabilità penali ed amministrative delle Amministrazioni – e la sua progressiva espansione è conseguenza diretta dell'ampliamento

dell'attività amministrativa pubblica, della sua nuova complessità, inimmaginabile, per l'evoluzione della Tecnica e dell'Economia.

Le cause dei ritardi, nella realizzazione delle opere pubbliche, vanno prevalentemente ascritte alla farragine normativa (preferisco usare termini eufemistici) ed alle difficoltà applicative che incontrano le P.A. sovente di statura inadeguata alle incombenze.

Le P.A. locali sono Soggetti cui la Costituzione (l'art. 118 novellato) assegna primariamente la realizzazione di progetti utili ai bisogni della collettività.

La trasparenza deve caratterizzare ogni agire delle P.A.: diversamente il cittadino percepisce la funzione pubblica con disaffezione verso le Istituzioni e verso la Politica. Questo è un male oscuro e sottile che mina alla base ogni Ordinamento!

Le attese dei cittadini si basano su norme e su canoni di "buona amministrazione". Il risultato realizzato deve corrispondere alle attese. Ma se le norme ed i canoni operativi non sono di "buona amministrazione", che risultati possiamo sperare? Con un salto logico, la colpa ritorna ancora al Giudice che (a valle) annulla l'atto!

E' stato acutamente osservato che l'Amministrazione è il necessario ingranaggio di trasmissione tra le scelte politiche (proprie del Parlamento e del Governo) e la loro concreta attuazione. Gli ingranaggi debbono funzionare; se si inceppano, non assolvono ad alcuna funzione!

Nell'attuale momento di congiuntura economica, l'ingranaggio P.A. dovrebbe essere ancor più oleato, per funzionare

meglio. Di questi tempi, errori, ritardi, omissioni, abusi, corruzione, illegalità, amplificano le ricadute devastanti.

Anche i Vigilanti della P.A devono operare in sintonia. Tra poco vedremo come!

Tra i Vigilanti ci siamo noi, Giudici Amministrativi. La Collettività chiede che i bisogni pubblici della Sanità, dell'Istruzione, dei Trasporti, della salvaguardia dell'ambiente, dell'Ordine pubblico, della sicurezza e della difesa della persona siano efficacemente soddisfatti in piena legalità.

Il G.A., tutore di legalità e di giustizia, insieme ad altre Istituzioni, non può deludere la collettività! Non può mai costituire condotta riprovevole a carico di un Giudice l'applicazione di una legge, priva delle necessarie indicazioni precettive e armoniche, che obblighi l'interprete a ricercarne faticosamente la *ratio* ispiratrice tra le tante possibili e contrastanti!

Ciò che è riprovevole, per un Giudice, è, invece, voler comunque affermare le idee sue proprie e porsi al di sopra del Legislatore.

Viene da pensare che la pesante situazione economica dovrebbe stimolare il Parlamento a migliorare se stesso, riappropriandosi di molte materie e, tra queste, di quella relativa al Servizio Giustizia, sia in linea processuale che sostanziale, trattandosi di competenze sue proprie e non dei Magistrati che debbono applicare solo le leggi.

Così riqualficate le storture interpretative circa il ruolo del G.A., si può proseguire nell'analisi della situazione reale, nella quale il G.A. opera.

Lo Stato Federal/Regionale, delineato dal novellato Titolo V della Costituzione, sta prendendo corpo ed ancor più rapidamente lo prenderà, dopo il Federalismo Fiscale in dirittura d'arrivo. Il fenomeno interessa meno la Giustizi Ordinaria, che rimarrà governata da comuni Leggi Nazionali; interesserà di più la Giustizia Amministrativa, che avrà per oggetto le attività amministrative compiute dai (nuovi ed autonomi) Poteri Locali, diversi l'uno dall'altro, per finalità, obiettivi, procedure e mezzi.

Il TAR, Giudice Territoriale di I° grado, è già chiamato ma lo sarà ancor più a breve, ad una resa di giustizia armonica con la specificità dei Governi Locali che applicano norme regionali proprie, per soddisfare bisogni pubblici propri.

Lo stesso giudizio di appello presso il Consiglio di Stato ne risentirà, al punto da rendere opportuna o necessaria un trasformazione del Giudice di Appello che potrebbe avvenire con un possibile suo decentramento in tre grandi Aree Territoriali.

Con l'istituzione dei nuovi livelli di governo locale, affiancati a quello centrale, sono stati spazzati via tutti i precedenti controlli sull'attività amministrativa. I Colleghi della Corte dei Conti (Magistrati e Procuratori) si danno un gran da fare, conseguendo risultati mirabili, per dare concretezza a quel nuovo controllo collaborativo sugli Enti Locali, che la Legge ha ad essi riservato. Per il cittadino leso è rimasto un rimedio unico, generale: il ricorso al

TAR. Non deve, quindi, sorprendere il robusto contenzioso davanti al Plesso della G.A. e davanti alla Corte dei Conti, in sede di giudizio di responsabilità.

Ho già detto che l'iniziativa giudiziaria non spetta al TAR, ma solo al Ricorrente che, leso nei suoi diritti ed interessi, adisce il TAR.

Si è fatto cenno alla incomparabile complessità – rispetto a ieri – dei procedimenti amministrativi di oggi, resi tali da sofisticate normative aventi ad oggetto progetti di alta consistenza economica ed incisivo impatto ambientale. Si pensi ad un termovalorizzatore od altro impianto di smaltimento, ad una metropolitana, a complessi commerciali residenziali o misti a grattacieli, ad autostrade, linee ferroviarie, aeroporti, porti, parchi naturali, progetti di bonifica di fiumi, laghi, e siti inquinati, recupero di aree industriali dismesse ed altro.

La complessità riguarda: la legge; le relative normative regolamentari; i procedimenti attuativi: lo scrutinio del Giudice Amministrativo. E' facile, allora, comprendere come il G.A. deve sapere indagare, oggi, con "nuove lenti", le complesse attività tecniche compiute dalle Amministrazioni. E' questa una espressione usata dal Presidente del Consiglio di Stato, Paolo Salvatore che (a distanza) saluto affettuosamente con profonda stima.

La regolarità formale non è più sufficiente a garantire la Buona Amministrazione. E' ormai obbligo ineludibile del G.A. – anche a pena di dirette responsabilità – esplorare ogni aspetto del rapporto controverso, portato al suo giudizio. Tutti gli atti

amministrativi, nessuno escluso, (artt. 24 e 113 Cost.) devono perseguire sempre il “buon andamento” e “l'imparzialità” dell'Amministrazione, nonché assicurare “Giustizia e Legalità”.

L'eccesso di potere rimarrà - per noi G.A. - costante parametro di vaglio della legalità e giustizia, ma la complessità dei nuovi procedimenti ci impone di snidare tale vizio della funzione, in profondo, e reprimerlo, utilizzando tutti i mezzi probatori e cognitori che la Legge ci appresta (Consulenze Tecniche d'ufficio, Verificazioni, Ispezione dei luoghi, Audizione diretta delle parti, loro legali e consulenti, Accertamenti diretti, in Camera di Consiglio, su attività tipiche del procedimento amministrativo, ormai a noi affidati, Verifiche complesse di sofisticate attività svolte in procedimenti amministrativi propri della nuova Tecnica ed Economia).

Tutto questo nuovo impegno, che ora spetta al Giudice amministrativo, che voglia essere, dal punto di vista sostanziale, garante di Legalità e Giustizia nell'Amministrazione, si può riassumere, sinteticamente, con una espressione, da me coniata, della quale vado fiero:”la Giustizia Amministrativa deve svolgersi, nelle nostre Aule, sempre più “a misura” e sempre meno “a fiuto”, come finora è avvenuto e tuttora avviene. Auspico che tutti i Magistrati amministrativi, anche i “più pigri e conservatori “ facciano ordinario uso dei nuovi mezzi cognitori e probatori, a disposizione.

Quando si giudica “a misura” e non “a fiuto”, esplorando il fatto con lenti di ingrandimento (ieri inimmaginabili, oggi doverose) il Giudice Amministrativo può ingenerare paure o sospetti alle c.d. Autorità Emananti, che ben gradirebbero un più superficiale controllo

“a fiuto”! L’annullamento “a fiuto” di un provvedimento certamente non piace all’Amministrazione destinataria, ma quello “a misura” – dopo una adeguata istruttoria – svela ben altri profili. Ce lo insegnano le accurate indagini del Processo penale e le penetranti Istruttorie di quello civile!

Questo è il Servizio Giustizia che auspica lo scorso anno, in occasione del mio insediamento qui a Torino, anticipando che avremmo reso giustizia non più guardando solo le carte, ma guardando “negli occhi” le Autorità e i cittadini per essere reciprocamente guardati “negli occhi”, nel momento stesso dell’esercizio della funzione giudicante!

Un sindacato penetrante, se leggermente aggrava i tempi e i modi del Processo amministrativo (che mai diverranno lunghi come quello civile e penale, stante la maggior snellezza del nostro rito) fa, però, emergere “in toto”, il fatto controverso, radica nelle Autorità Amministrative un approccio nuovo al procedimento, che essi, per primi, debbono curare con responsabilità e competenza.

Nel Processo e con il Processo, il G.A. deve far emergere il rispetto della generale trasparenza e razionalità delle funzioni pubbliche esercitate.

Le prime garanzie di legalità della funzione pubblica sono: la predisposizione di norme adeguate, capaci di dare certezza ai rapporti; la loro corretta applicazione, da parte degli Amministratori. E’ bene esercitata una potestà pubblica, se è soddisfatto l’interesse pubblico, che costituisce “stella polare” per ogni operatore, per ogni P.A. e per lo stesso G.A.!

Le istruttorie penetranti del G.A., di cui stiamo parlando, non sono mai investigazioni dirette sull'operato delle P.A., mirate a snidare illeciti e responsabilità o peggio a sovrapporre alla soluzione prescelta quella ideata dal Giudice. Il G.A., per tradizione, storia e obbligo di legge costituzionale, rifiuta istintivamente l'interferenza nell'attività amministrativa ed è spaventato dal rischio di poter invadere la "riserva discrezionale" dell'Amministrazione.

La consapevolezza di dover rispettare tale soglia invalicabile è un dato genetico che appartiene ad un normale Giudice Amministrativo. Le competenze intangibili delle P.A., sono in ogni caso tutelate dagli Avvocati, anch'essi custodi, al pari dei Giudici, delle regole basilari del Processo Amministrativo.

In concreto, in questo primo anno, cosa abbiamo fatto di nuovo?

1. Non abbiamo quasi mai disposto, parlo della I[^] Sezione, una mera istruttoria documentale, con semplice richiesta di atti o schiarimenti. E' questa l'istruttoria più diffusa. La richiesta istruttoria è stata quasi sempre disposta, a carico delle Amministrazioni intimato, congiuntamente all'ordine ad esse impartito, di effettuare una previa audizione della parte ricorrente, assistita dai propri legali e/o tecnici di fiducia, ai quali è stata data la possibilità di "guardare negli occhi" le Autorità emananti e addurre le proprie ragioni, già esposte nel Ricorso.

2. Abbiamo disposto Verificazioni tecniche, affidate a vari Professionisti (ingegneri, architetti, geometri, geologi, commercialisti, medici) che, a perizia espletata, sono saliti, per la prima volta, lungo

le antiche scale della nostra Sede di Corso Stati Uniti mai frequentate da professionisti estranei all'attività forense. L'innovazione non è di poco conto, perché invigorisce il Colloquio processuale, arricchendolo di contenuti e aspetti che mai sarebbero stati colti con una Giustizia "a fiuto" o semplicemente documentale.

3. Abbiamo disposto l'audizione diretta delle parti, in Camera di Consiglio, assistite dai propri tecnici e difensori di fiducia, in materie relative agli appalti di lavori, servizi e forniture, all'urbanistica e all'edilizia, (nelle diverse aree del territorio regionale), fin dalle prime fasi del processo, onde percepire, *de visu et de auditu*, dai diretti interessati, in sede monocratica o collegiale, la conformità o meno degli atti ai reali contenuti. L'edilizia e l'urbanistica hanno offerto le occasioni migliori per fare ricorso a siffatti mezzi probatori. I tempi non si sono per nulla allungati. Sovente, ad indagini esperite, con piena gratificazione dei Magistrati e degli Avvocati, il Processo si è sovente rivelato addirittura diverso, rispetto a quello proposto con l'originario Ricorso. Ciò ha reso necessaria la proposizione di immediati "motivi aggiunti", che mai si sarebbe verificata con la valutazione "a fiuto" delle censure dedotte.

Il Presidente Novità, il Presidente Barbuto, i Procuratori Maddalena e Saluzzo, l'Avvocato Generale Riccomagno e tutti gli altri illustri Colleghi Magistrati sorrideranno che io porti a merito, il fare ordinarie attività istruttorie di questo tipo, per essi di comune impiego. Cari Colleghi, per Voi sono normali attività istruttorie e probatorie; ma nel Processo amministrativo ancora non si fanno queste indagini; al massimo si chiedono documenti o schiarimenti

all'Amministrazione che ha emanato l'atto impugnato! E' come chiedere all'oste se il vino è buono! Si giudica, di norma, "a fiuto" e non "a misura"! "Absit iniuria verbis"!

La Giustizia "a misura" diventa, così, di sicuro, un Servizio Pubblico per i Cittadini (che hanno diritto, ex art. 97 Cost., alla concreta attuazione del basilare principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione) e, per le stesse Pubbliche Amministrazioni (che sovente agiscono in buona fede ma, perdendosi nella giungla impraticabile delle norme e dei procedimenti. Anche le P.A. necessitano di essere tutelate e difese da aggressivi e pretestuosi contenziosi privi di utili fondamenti.

4. LE NUOVE FRONTIERE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: DA GIUSTIZIA FORMALE A GIUSTIZIA SOSTANZIALE.

Maggiore attenzione dovremmo riservare, Noi (Giudici Amministrativi) e Voi, (Pubbliche Amministrazioni ed Avvocati) alle ultime leggi processuali e sostanziali (n.205/2000 e n.15 e 80/2000) con le quali il Legislatore ci spinge verso una concezione sostanzialistica dell'azione amministrativa, per superare gli inutili formalismi presenti nella giungla italiana delle norme. Una lamentela in questo senso l'ho già svolta. Sono in buona compagnia! Evidentemente il problema esiste!

Oggi l'inosservanza di tali norme, regolanti forme e procedure ai sensi della Legge n. 15/05, non dovrebbe più necessariamente ed automaticamente, invalidare l'atto amministrativo, né determinarne la caducazione. Il vizio permane, ma degrada a mera irregolarità, irrilevante, quando sia possibile accertare, nel processo e con il processo, che lo scopo sostanziale fissato dalla legge è stato comunque raggiunto dal provvedimento amministrativo.

La valenza di tale novella, a tre anni dalla sua emanazione, è ancora più sentita, oggi, che siamo in piena crisi economica. Crisi che spaventa gli Stati, le Istituzioni, i Cittadini, per la sua dimensione universale, per l'incertezza della sua effettiva gravità, per la sua durata imprevedibile e per i rimedi di soccorso da approntare, con la massima urgenza, a sostegno di numerose classi sociali, che vedono compromesse le stesse condizioni minime di esistenza.

E' verità affermare che gli Ordinamenti (quindi, il Diritto, nella sua accezione più ampia) sono specchio della realtà sociale ed economica in cui vivono.

Non dovrebbe, quindi, meravigliare, il ritenere che, nell'attuale congiuntura, che sta mutando la realtà sociale di intere comunità, l'Interprete dell'art. 21 octies L. n.15/05 possa trovare stimoli in più, rispetto a quelli, timidi finora emersi, per dare una "spallata" e far uscire dalle nostre Aule di giustizia un formalismo esasperante e farvi entrare Valori sostanziali, da porre al centro delle nostre indagini giudiziarie. Lo stimolo – che personalmente sento di seguire – confermerebbe la possibilità sconfinata di esercitare, nel Processo e con il Processo, un sindacato intenso sull'azione

amministrativa della P.A., sicuri di essere così garanti della “Buona Amministrazione” che, se riconosciuta tale, è anche “Legale e Giusta”.

Non rimane che auspicare che le forze politiche – che sembrano finalmente voler riappropriarsi della materia della Giustizia Amministrativa, conferendo Delega al Governo per l’approvazione di un Codice di Procedura (di cui non si può fare più a meno, essendosi esaurita l’epoca della pur benemerita giurisprudenza pretoria) rafforzino in questo propizio contesto, gli enunciati, già sanciti dalla Legge n. 15/05, che potremmo definire come “Legge” abolitrice dei vizi di forma e di procedura e creatrice dei vizi di sostanza.

Quello del Giudice amministrativo può diventare, quindi, un vero e proprio controllo giurisdizionale sulla adeguatezza sostanziale dell’agire pubblico, secondo criteri già applicati della logicità, congruità, ragionevolezza, proporzionalità, senza mai invadere il merito dell’azione amministrativa. Il merito è di esclusiva, assoluta riserva dell’Amministrazione; solo scalfirlo, significherebbe violare il principio stesso della tripartizione dei poteri, che costituisce cardine insostituibile dello Stato di diritto.

Il Legislatore deve incoraggiare il Giudice Amministrativo, che pur potrebbe auoincoraggiarsi, a dare una “spallata” al formalismo operativo (tanto odiato, quanto protetto, anche da noi Giudici) che caratterizza la nostra P.A.

Non mi sembra per nulla incompatibile, con le regole del processo amministrativo, perdonare in giudizio gli Apparati della P.A., che non osservino norme di forma e procedura, dopo averne

accertato, nel giudizio stesso, l'irrelevanza quanto all'esito finale del procedimento. Né mi sembra incompatibile che lo stesso perdono spetti al povero cittadino, utente della P.A., che vive e muore nella giungla delle norme, stordito dalle difficoltà di conoscerne l'esistenza e di applicarle secondo un tal indirizzo giurisprudenziale, oggi prevalente, domani minoritario!

Lo scorso anno, su questo tema, mi posi il seguente interrogativo: "Questi obiettivi sostanzialisti, che la novella n. 15/05 ci offre, sono davvero strumenti di avanzata civiltà giuridica o di deterioramento delle garanzie del cittadino o di rafforzamento dello strapotere delle P.A.?"

Ad un anno di distanza, sento che questi obiettivi vanno curati e perseguiti senza tentennamenti. Conto, quindi, sulla collaborazione e sul libero convincimento dei valorosi Colleghi e degli illustri Avvocati!

5. FATTORI INTERNI ED ESTERNI DI INSTABILITA' DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

La presenza di due Giudici nei confronti della P.A. – dotati di uguali poteri cognitori e probatori (come nel nostro sistema di G.A.) produce qualche criticità. Va detto! Soprattutto nella individuazione del Giudice competente, cui deve rivolgersi il cittadino che vuole accedere alla tutela giurisdizionale.

Sinteticamente:

a) La traslatio iudicii, ossia la possibilità di prosecuzione del giudizio, presso il Giudice competente, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda originariamente proposta avanti al Giudice privo di giurisdizione in materia, va ascritta a merito della Suprema Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale (S.S.U.U. n. 409/07 e Corte Cost. n. 77/07) le quali hanno consentito, in caso di errore (quale avvocato non vi è caduto e non certo per sua colpa) la prosecuzione del Giudizio presso il Giudice competente.

Il problema è, però, ancora aperto, nel senso che - fermo il principio - non si conoscono con certezza se debba essere il Giudice *a quo o ad quem* ossia il Giudice che declina la giurisdizione o quello che la riceve, a stabilire modalità, termini e limiti di salvezza degli effetti per la riassunzione del giudizio.

Un buon Legislatore, già messo in mora sul tema ed invitato ad intervenire, dovrebbe sollecitamente risolvere il problema sui punti residui, rimasti incerti. L'emanando Codice di Procedura, che i Magistrati sognano, potrebbe essere la sede giusta per definire l'attuazione del principio della *traslatio iudicii*.

b) Deve considerarsi, ugualmente, ancora non risolto, alla data odierna, il problema afferente la tematica della c.d. "pregiudizialità amministrativa", ossia se una previa impugnazione ed un previo annullamento dell'atto della P.A., causativo di danni materiali a carico del destinatario, costituiscano o meno presupposto

necessario per esperire una azione risarcitoria nei confronti della Amministrazione.

Il contrapposto indirizzo delle supreme Corti (Corte di Cassazione e Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato) si concretizza, quanto alla Corte Suprema, nell'escludere che la domanda risarcitoria per i danni causati da un provvedimento illegittimo debba presupporre il previo annullamento dell'atto lesivo (S.S.U.U. nn. 23659 e 13660 del 13 giugno 2006) quanto alla Plenaria, nel tenere ferma la tesi della pregiudiziale (A.P.22/1007, n.12) .

Le due tesi contrapposte si sono corroborate, ribadendo, la Suprema Corte, la non necessaria dipendenza del risarcimento dal previo annullamento dell'atto illegittimo, dannoso (S.S.U.U. n. 35 del 7 gennaio 2008 e n.9040 dell'8 aprile '08) ed il Consiglio di Stato, continuando ad aderire alla tesi della pregiudiziale, nel presupposto che la sua applicazione, se non preclude l'ammissibilità della domanda risarcitoria, ne determina comunque un esito negativo (Sez.V, 27 maggio '08 n.2515, idem, 13 giugno '08 n. 2967).

La Suprema Corte (S.S.U.U. n.30254 del 23.12.'08) ha confermato il suo principio di diritto, incurante di oltrepassare – come viene commentato da più parti – i limiti del suo sindacato, ex art. 111, comma 8, Cost.

Sembrano ora percorribili, per chiarire la questione, due strade: quella di rimettere la questione alla Corte Costituzionale e l'altra, rimessa al Legislatore, che riappropriandosi del suo ruolo potrebbe rimuovere ogni dubbio.

c) Nel corso del 2008, il Legislatore, con il noto D.L. n.185/08, convertito nella Legge n. 2/09, sulla cosiddetta “velocizzazione” delle opere pubbliche (anche regionali) incluse in un quadro- strategico, ha introdotto, in analogia all’art. 246 del Codice Appalti (riferito alle infrastrutture ed agli insediamenti produttivi, strategici o di interesse nazionale) un nuovo rito speciale, davanti al G.A., che dovrebbe concludere il processo di I° grado in tempi brevissimi, consentendo la tutela risarcitoria solo per equivalente, allorchè dopo l’aggiudicazione dell’appalto, il contratto sia stato stipulato, o come avviene d’ordinario. Siamo alle solite, cioè all’imbavagliamento ed alla mutilazione (dei poteri decisori) del G.A. Occorrerà, anche qui, o subire la novella e far finta di nulla, oppure porre la questione alla Corte Costituzionale. L’emanando Codice di Procedura potrebbe mettere ordine ai c.d. Riti Speciali, in una visione sistematica del Sistema Giustizia Amministrativa.

d) Altro motivo di instabilità del Sistema di Giustizia Amministrativa sono i recenti interventi del Legislatore (Legge n. 21 del 27/1/’06, art. 3 commi 2bis, ter, quater relativa all’emergenza rifiuti in Campania) ed il D.D.L. A.S. n.1195 (art. 24, in materia di energia, con i quali, per importanti settori di intervento, quali la Protezione Civile e l’Energia, tutto il relativo contenzioso è stato concentrato al TAR del Lazio. La misura è di sicura rottura rispetto ad uno Stato Federal / Regionale che cresce e che impone, “ex se”, semmai di decentrare in altre aree territoriali, anche la Giustizia di Appello (leggasi Consiglio di Stato) e non accentrare a Roma quella

di I° grado. Le logiche ispiratrici delle citate novelle sono evidentemente diverse. Allo stato , esse generano instabilità perché impongono a Noi Giudici di I° grado di far finta di niente o fermare i processi ed interpellare la Corte Costituzionale.

e) Con la scorsa Relazione, richiamai altra incertezza del sistema di Giustizia Amministrativa, quella relativa alla sorte del Contratto, nei casi di annullamento dell'aggiudicazione.

Si discuteva se gli effetti sul contratto stipulato fossero tali da caducarlo automaticamente, renderlo nullo o annullabile e se tale accertamento spettasse al G.O o al G.A.

Di fronte alla netta posizione della Suprema Corte (S.S.U.U. n. 27169 del 2007 e 19805 del 2008) la quale ascriveva al Giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda volta ad accertare gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sul contratto stipulato, aspettavamo la Plenaria del Consiglio di Stato. La Plenaria è intervenuta, con due sentenze (n. 9/08 e n. 12/08) statuendo che:

1) la giurisdizione in materia spetta al G.O., arrendendosi quella esclusiva del G.A. all'aggiudicazione della gara;

2) La possibilità, in capo alla Stazione appaltante, di reintegrare in forma specifica il soggetto vittorioso, previa eliminazione del contratto stipulato, spetta soltanto alla P.A., il cui operato può essere vagliato dal G.A., sede di giudizio di ottemperanza. Per questa via, il G.A. rientrerebbe in campo, assicurando, comunque, alla parte vittoriosa, attraverso l'ottemperanza, l'aggiudicazione della gara, che costituirebbe, per

l'Amministrazione, un obbligo conformativo alla sentenza di annullamento dell'aggiudicazione.

Anche questa questione, nata dal lungo contrasto tra le due Supreme Corti, non mi sembra definitivamente risolta. E' anch'essa materia propria da devolversi al Legislatore, il quale avrebbe a disposizione almeno due attuali opportunità: quella della delega all'emanando Codice di Procedura e quella del recepimento, entro il prossimo dicembre, della Direttiva Comunitaria sul contenzioso in materia di appalti di servizi, lavori e forniture.

6. LA DIMENSIONE QUANTITATIVA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: dati nazionali e piemontesi.

La parte finale della Relazione illustra la dimensione quantitativa della Giustizia Amministrativa, in campo nazionale ed in terra piemontese. I dati presi a riferimento sono del 2008.

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 e da applicazioni non perfette.

Nel 2008, il contenzioso nazionale presso i TAR è stato di 56.716 ricorsi, a fronte di 136.631 sentenze emesse. La contrazione, rispetto ai 100.000 ricorsi degli anni passati è dovuta al trasferimento della giurisdizione sul Pubblico Impiego contrattualizzato al Giudice

del Lavoro ed alla Sent. N. 2204/2004 della Corte Costituzionale, che ha ristretto l'ambito della giurisdizione esclusiva del G.A. La riduzione quantitativa non ha comportato, per nulla, alleggerimenti al Sistema di Giustizia Amministrativa.

Va, infatti, osservato, al riguardo, come il contenzioso di oggi non sia per nulla comparabile con quello dei decenni passati, in termini di complessità dei nuovi procedimenti, resi tali da sofisticate normative concernenti la realizzazione di progetti di alta rilevanza economica ed incisivo impatto ambientale. Si pensi ad un termovalorizzatore o altro impianto di smaltimento, ad una metropolitana, a complessi commerciali, ad autostrade, linee ferroviarie, aeroporti, porti, parchi naturali, progetti di bonifica di fiumi, laghi e siti inquinati; recupero di aree industriali dismesse, piani integrati di sviluppo, project financing di grandi opere pubbliche o di interesse pubblico, società miste per la gestione dei più importanti servizi pubblici locali ed altro.

La complessità, dei procedimenti, spesso articolati in subprocedimenti, parte dalle fonti normative primarie e secondarie, scende sui procedimenti attuativi e, finisce, necessariamente, sul G.A., il quale – oggi – è chiamato a rendere giustizia, in termini sostanziali, per garantire che essa sia piena, completa, effettiva e soddisfattiva. Il risarcimento, proponibile in ogni azione davanti al G.A., aggrava i procedimenti, ma costituisce coronamento di una Giustizia proiettata verso nuove frontiere.

Al TAR del Piemonte, i dati dell'ultimo periodo, dal 1997 al 2008 mostrano la seguente sequenza:

2775 – 2337- 2360- 3483- 2145 -1708- 1969 -1856 – 1653 –
1546 – 1673 – 1659.

I 1659 Ricorsi introitati nel 2008 (sostanzialmente coincidenti con quelli del 2007) sono stati assegnati n. 831 alla Sez. I e n. 828 alla sez. II.

I ricorsi in appello introitati dal Consiglio di Stato, nel 2008, sono stati pari a 10373, a fronte di 15109 sentenze rese.

Il contenzioso davanti al G.A., in questa Regione, è davvero contenuto, rispetto alle Regioni del centro-sud, se rapportato alla popolazione. Il Piemonte si conferma la Regione a minore tasso di litigiosità contro la P.A.! Questo dato è sicuramente interpretabile in termini di legalità e giustizia, che risulta certamente migliore rispetto ad altre realtà territoriali. Il Piemonte resta, quindi, “un’isola felice”, in fatto di legalità e giustizia, rispetto al resto del Paese!

Resta l’amara constatazione che la Repubblica non è per nulla unitaria, in termini di legalità e giustizia. Ma questa è storia conosciuta!

Vorremmo auspicare un’ulteriore contrazione del contenzioso in generale; se questo accadrà, significherà che le Leggi e la relativa applicazione, da parte dei multiformi Soggetti che ora compongono la P.A., sarà migliorata di qualità, nella cura dell’interesse pubblico. La Legalità e la Giustizia passano per questo parametro.

Il nuovo ordinamento costituzionale, di tipo Federal/Regionale, prenderà corpo nei prossimi anni e così il nuovo

Sistema amministrativo, articolato su governi locali, influenzerà il contenzioso amministrativo.

Nel 2008, presso il TAR del Piemonte, sono state pubblicate in totale n. 3533 Sentenze, n. 996 Ordinanze cautelari e n. 79 Decreti Monocratici cautelari. Le Ordinanze cautelari (collegiali e monocratiche) notevolmente aumentate, rispetto al 2007, sono infatti passate da 662 a 1075. Vi è stata un'elevatissima richiesta di misure cautelari urgenti.

L'organico dei Magistrati, presso il TAR Piemonte, pari a 10, è ora ricoperto. L'essere Sede di confine, conserva il rischio, come si è, purtroppo, verificato negli ultimi anni, che l'organico resti scoperto di qualche unità.

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 ed alla sua attuale, maggiore complessità. Quattrocento Giudici amministrativi, peraltro, non tutti impegnati nell'attività giudiziaria, non ce la fanno!

L'arretrato rimane il punto debole dell'attuale sistema di Giustizia amministrativa.

L'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario è il momento delle "suppliche", che tutti i Presidenti dei TAR e lo stesso Presidente del Consiglio di Stato non si lasciano scappare per presentare al Parlamento ed all'esecutivo nutriti "cahiers de doléance".

Ormai, sul tema, tutti si esprimono in termini drammatici, evidenziando una emergenza che va risolta sollecitamente, pena

l'irrecuperabile compromissione dell'immagine stessa del Parlamento, dell'Esecutivo e della stessa Giustizia Amministrativa!

Ognuno faccia la sua parte. Ma subito!

Le cifre del drammatico scenario: in campo nazionale, pendono circa 600.000 Ricorsi pendono nelle varie Sedi in attesa di giudizio. La pendenza dei ricorsi presso il Consiglio di Stato sembra pari a 30.000. A Torino ci ritroviamo circa 17400 Ricorsi giacenti!

Ricorsi giacenti. Per molti di questi, è certamente cessato l'interesse alla decisione, ma ciò non deve far sottovalutare la drammaticità della situazione, che necessita di interventi straordinari, improcrastinabili. I necessari rimedi organizzatori (da anni indicati ai Superiori Poteri) passano per soluzioni legislative e per un coinvolgimento massiccio delle strutture burocratiche e giustiziali in atto, attraverso un Piano straordinario di interventi, il cui successo dipenderà principalmente dall'acquisizione, da parte dei Magistrati e Funzionari, del convincimento che si sta compiendo -pena il discredito generale – una prioritaria missione di legalità e giustizia!

I 1659 Ricorsi introitati nel 2008 riguardano le seguenti materie: 1. Edilizia ed Urbanistica n. 476; Stranieri n. 238; Appalti Lavori, Servizi e Forniture 157; Pubblico Impiego n. 100; Autorizzazioni e concessioni n. 97; Sicurezza pubblica n. 86; Enti Locali n. 53; Commercio ed Artigianato n. 29; Ambiente n. 27; Inquinamento n. 25; Istruzione n. 25; Agricoltura n. 20; ed altre.

La materia dell'Edilizia e dell'Urbanistica occupa, in campo nazionale, il primo posto, con una percentuale del 22%. A Torino, i

Ricorsi in Edilizia ed Urbanistica sono stati n. 476, che rappresentano una percentuale al di sopra della media nazionale.

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

A Torino, nel 2008 sono stati introitati appena 5 giudizi di ottemperanza. Il dato conferma la diversità della Regione Piemonte rispetto a tante altre Regioni, a riprova della superiore correttezza operativa delle Istituzioni locali, che rispettano spontaneamente le sentenze rese dal TAR. Altro dato significativo, che conferma un "Buon Agire" delle Pubbliche Amministrazioni Piemontesi, si rinviene nella prassi, frequentemente usata dalle P.A. di fare uso, spontaneamente, già in corso di giudizio, del potere di autotutela per revocare, annullare, sostituire o integrare l'atto impugnato, facendo così venir meno il contenzioso pendente, fin dai primi momenti di insorgenza. Un uso così attento dell'autotutela significa leale ammissione di aver errato nell'emanazione di un atto.

Non mi è mai capitato di riscontrare tale esemplare condotta in altre Regioni!

Da anni, le Sentenze di primo grado appellate sono inferiori al 10%. Di queste, circa il 40% è riformato in Appello. Ne consegue che le sentenze di primo grado diventano definitive nella percentuale del 96%. La Giustizia Amministrativa la si fa prevalentemente in primo grado.

E' ovvio che i casi più importanti e di maggior valore arrivano in Consigli di Stato che esplica- va riconosciuto – un importante ruolo di nomofilachia nell'ambito della Giustizia Amministrativa.

Con questo ho terminato. Nell'esposizione svolta è insito l'impegno mio personale, dei Colleghi Magistrati e dei Signori Avvocati, di assicurare, in terra piemontese la credibilità del processo amministrativo in termini di celerità, imparzialità, equilibrio, pienezza, effettività e satisfattività, tutti valori da riferire alla Superiore Ordinamento Giuridico Europeo ed alla nostra Costituzione, il cui art. 24 impone un'applicazione uniforme della tutela giurisdizionale, qualunque sia la posizione soggettiva protetta e qualunque sia il Giudice che fornisce la tutela.

Con l'augurio di ritrovarci di qui ad un anno (che Dio lo voglia): **“In nome del Popolo Italiano dichiaro aperto, per il Tar del Piemonte, l'Anno giudiziario 2009”**.