Il "provvedere" ai tempi della globalizzazione. Riflessi sul rapporto autorità/libertà

Relazione tenuta al Convegno: Il provvedimento amministrativo tra forma e sostanza
Consiglio di Stato, 4 luglio 2017
(versione originale)

Ragionare sull'atto amministrativo e sulla sub categoria del provvedimento amministrativo significa affrontare il fulcro del diritto amministrativo.

Anche se, come osservano Villata e Ramajoli [1], negli ultimi decenni una riflessione sul provvedimento amministrativo tende a sminuirne la centralità nella sistematica del diritto amministrativo.

Gli Autori ci richiamano i modelli consensuali (art. 11 della legge 241/90) o le situazioni in cui siano coinvolti poteri unilaterali privi di contenuti pregnanti in termini di discrezionalità, di valutazione tecniche complesse etc.

Osservano in conclusione, però, testualmente che "non è praticabile la soppressione di ogni ipotesi di condizionamento dell'esercizio di attività privata a un previo e positivo assenso dell'amministrazione". In altri termini, il provvedimento amministrativo è connaturato ac una società organizzata in diritto.

Rinvio alle trattazioni di diritto amministrativo per una storia dell'atto amministrativo e del provvedimento amministrativo, tra cui ricordo Manuale di diritto Amministrativo di Roberto Chieppa, Il Provvedimento Amministrativo di Riccardo Villata e Margheriuta Ramajoli, Teoria e dogmatica del Provvedimento Amministrativo di Sergio Perongini, nei quali è possibile apprezzare il lungo

[1] Riccardo Villata, Margherita Ramajoli, Il provvedimento amministrativo, Giappichelli, Torino 2017, pag. 1.

cammino dell'atto e del provvedimento amministrativo dallo Stato Assoluto allo Stato borghese costituzionale.

Ai miei fini giova solo osservare come questa evoluzione abbia raggiunto mete sostanzialmente analoghe in tutti gli stati occidentali, con la sola apparente eccezione di quelli di common law, e perfino nell'ordinamento giuridico della Unione Europea.

Come giustamente osservano Villata e Ramajoli, nell'opera citata, l'esame del provvedimento amministrativo è un esame di diritto positivo. Tuttavia, proprio perché si è trattato di una evoluzione prima che giuridica, culturale e sociale, l'approdo di essa è stata la emersione di un tipo di atto giuridico, comunque lo si voglia denominare, diverso in ciascun ordinamento quanto a disciplina positiva, ma identico quanto a funzioni e a principi ispiratori.

Dunque, in questo contributo tenterò di affrontare l'argomento prescindendo dalla disciplina positiva, sia italiana sia comparata, per tentare di comprendere lo scenario e il retroterra che giustifica e alimenta ciò che comunemente chiamiamo provvedimento e quindi i suoi riflessi sul funzionamento della società aperta.

Quale antecedente di quanto ho appena osservato, questo tipo di atti si profila come necessario per rispondere ad una esigenza della società in quanto organizzata. Ogni istituto giuridico, infatti, nasce da un bisogno del corpo sociale che è quindi fatto proprio dal diritto che ne delinea i contorni e ne detta procedure, contenuti, limiti.

Un rapidissimo excursus storico degli ordinamenti giuridici occidentali ci mostra come il paradigma del provvedimento amministrativo sia presente in ciascuno di essi e con una genesi simile.

Dalla rivoluzione francese in poi, si instaura nella società e nei suoi organi la convinzione della necessità di una difesa del cittadino nei confronti dello Stato, come naturale sviluppo delle tensioni antiautoritarie proprie del movimento

rivoluzionario, e quindi un minimo di regole atte a regolare il rapporto autorità/libertà.

La successiva evoluzione fa sì che il provvedimento amministrativo si ponga anche in Italia quale atto espressione di una supremazia ma accompagnata dall'enfasi sul perseguimento dell'interesse pubblico che assume un ruolo sistematico, e dal principio di legalità.

La dottrina italiana ha a suo tempo colto la evoluzione in atto. Ha quindi riconosciuto la forza della legge nel limitare il potere amministrativo, ma ha anche contemporaneamente riconosciuto una notevole autotomia dalla legge. Ciò in funzione di alcuni scopi che operavano (ma vedremo che operano tuttora) quali veri e propri mantra: esistenza di flessibilità e rapidità della azione amministrativa, difficoltà della legge a entrare nel dettaglio, oggettiva esistenza di vuoti normativi.

Insomma: la condanna a provvedere, sempre e comunque. Per perseguire l'interesse pubblico, si intende!

Strade diverse, come è noto, sono state percorse dal diritto anglosassone.

La tradizione inglese, ma soprattutto la cultura dei rapporti tra il sovrano e i sudditi direttamente derivante dalla Magna Carta, ha sempre impedito di concepire la stessa esistenza di un diritto separato che regoli l'attività del pubblici poteri. E' noto l'aneddoto secondo cui alla domanda posta dal Preside Barthelemy il grande Dicey abbia risposto: "In Inghilterra non sappiamo nulla di diritto amministrativo, e non vogliamo saperne"

Anche in Gran Bretagna molta acqua è passata sotto i ponti, tanto da attenuare questa radicale posizione che per la verità lo stesso Dicey aveva addolcito.

E' ormai luogo comune ricordare che anche in Gran Bretagna sono stati istituti i tribunali amministrativi. Ma le cose non stanno proprio così.

E' stato osservato [2] che questi organi sono autorità para-giurisdizionali impegnate tanto alla regolazione quanto alla valutazione dell'azione amministrativa. In altre parole sia nel giudizio di legittimità che di merito.

Osserva l'autrice che "*le premesse storiche della loro creazione si ravvisano agli albori del XVIII secolo, quando nuove esigenze sociali, connesse alla rapida crescita dell'industria, iniziavano a porre problemi troppo complessi da affrontare per il legislatore settecentesco. La società in evoluzione e la nascita del Welfare State comportano un accrescimento dell'influenza governativa negli affari privati, nella vita professionale e nella proprietà degli individui a cui fa da contraltare un conseguente aumento delle interazioni tra Stato e cittadini. In risposta a tale incombenza vengono create una serie di istituzioni pubbliche o semi-pubbliche oggi meglio note come tribunals mediante l'emanazione di alcuni statutes ad opera del Parlamento. Per tali ragioni, dunque, questi organismi sono stati a lungo inquadrati come «altro» rispetto alle corti, a cui era, invece, affidata una funzione di riesame tipicamente giurisdizionale (judicial).*"

Il numero di questi organismi para giurisdizionali ammonta ad oltre 130 (Darbyshire 2008). Per avere una idea ne citerò alcuni: tribunale per le controversie agricole, per l'assistenza a minori, l'autorità per l'aviazione civile e il Direttore del Commercio Equo e Solidale nelle rispettive funzioni di rilascio di licenze, arbitri per danni da reati, il Garante della Riservatezza, i comitati di appello per l'ammissione e la espulsione dalle scuole, tribunali dell'impiego, commissioni per la indennità di espropriazione, tribunale per la revisione di misure di salute mentale, l'autorità generale per i brevetti, tribunali di appello per le pensioni di guerra, comitati per i canoni di locazione, tribunali per gli appelli in materia di sicurezza sociale, tribunali per la invalidità e disabilità mediche, le commissioni per la imposta sul reddito, l'autorità di motorizzazione civile, i

[2] Maria Cristina Pangalozzi, Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» administrative tribunals, Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, vol. 2, maggio 2016,

tribunali per la definizione delle tasse comunali, specie di commissioni tributarie per l'IVA.

Tali organi sostanzialmente si occupano di controversie tra i privati cittadini e le partizioni del governo centrale, come nel caso di ricorsi per le provvidenze di previdenza sociale, controversie che richiedono conoscenze specializzate o qualificate, controversie per i risarcimenti da esproprio e altre controversie considerate inadatte alle corti di common law, come ad esempio quelle per determinare il giusto canone di locazione o quelli materia di immigrazione.

La giustificazione dottrinaria per l'esistenza di questi organismi è illuminante sulla differenza profonda tra il sistema amministrativo continentale e quello anglosassone, se tale si può definire.

Come si vede è assente la dommatica del provvedimento amministrativo, ma è pur sempre immanente alla controversia l'esercizio di un potere invasivo, sia sotto il profilo della compressione di posizioni giuridiche soggettive (o reciprocamente della loro liberalizzazione ove in attesa di espansione), sia nel riconoscimento o nella negazione di servizi pubblici.

Anche nella esperienza inglese cogliamo i tratti distintivi del provvedere come inteso nella cultura occidentale

Concludo sul punto enumerando i caratteri propri del provvedimento amministrativo comuni a tutte le esperienze occidentali anche se poi diversamente declinate secondo la tradizione e la cultura giuridica propri di ciascuno di essi. Da questo punto di vista mi pare condivisibile che la mancanza di una definizione del provvedimento amministrativo nella nostra legge in realtà sia superata dalla definizione che dalla stessa legge n. 241 del 1990 e ulteriori modificazioni emerge, e che dunque anche la definizione di provvedimento amministrativo sia una questione di puro diritto positivo. Tuttavia, cambiando angolazione, mi pare altrettanto indubbio che lo strumento in sé se riguardato appunto come strumento

di organizzazione sociale, manifesti in tutti i Paesi occidentali il medesimo modulo di regolazione del rapporto autorità/libertà.

Non mi discosto dalla enunciazione tradizionale nel dire che tali caratteri sono i seguenti:

1. Massima espressione della autorità;
2. Sintesi della superiorità del potere pubblico;
3. Potestà di ordinare, decidere, trasformare unilateralmente situazioni giuridiche soggettive;
4. Gestire il rapporto con il cittadino;
5. Essere al contempo espressione di garanzia, nel duplice senso di garantire il perseguimento degli interessi della collettività e possibilità di tutela giurisdizionale. (Villata)

Ciò che mi interessa sottolineare è l'ultimo degli aspetti, cioè la espressione di garanzia sotto due punti di vista.

In primo luogo la funzionalizzazione della attività provvedimentale per soddisfare concretamente gli interessi della collettività.

La stessa etimologia ci supporta. Provvedere, infatti, deriva da *pro vidére* e il significato è, in senso transitivo, fare, o procurare, tutto quello che è necessario, cioè dotare di ciò che occorre. In senso intransitivo, prendere le misure opportune per raggiungere un determinato scopo, o per ovviare a qualche bisogno o inconveniente.

Questa funzione del provvedere ci aiuterà ad analizzare il mutato rapporto attuale con la Società Aperta.

In secondo luogo, la caratteristica tipicamente autoritaria, unilaterale e invasiva del provvedere pubblico, si è accompagnata nella evoluzione culturale occidentale con la necessaria difesa del cittadino nei confronti del potere stesso. La giustiziabilità dell'atto del provvedere è quindi immanente nella democrazia come noi abbiano elaborata, ma necessariamente essa rinvia alla esistenza di uno

strumentario di regole giuridiche che disciplina il provvedere. Sia sotto il profilo dell'esercizio in sé del potere autoritativo, sia sotto quello del contenuto del provvedere.

In altre parole, il potere di provvedere non può essere disgiunto da una rete di norme giuridiche di rango costituzionale o primario che autorizzano il provvedere e ne delimitano la funzione, gli scopi, i contenuti e le modalità.

Il rapporto autorità/libertà è regolato, quindi, in primo luogo dalla legge, ma secondariamente, e concretamente, è sottoposto alla scelta da parte del soggetto dotato del potere, in una parola dalla P.A.

Nel modello di democrazia occidentale, e in tutte le relative costituzioni nazionali, la funzione di regolazione è attribuita all'organo rappresentativo.

Si inserisce, cioè, in un ambito pregiudico, nel rapporto di agenzia che si instaura tra il cittadino e i suoi rappresentanti. Nelle democrazie rappresentative, il mandante, l'elettore, affida all'agente il compito di definire e raggiungere un assetto confacente degli interessi in gioco.

L'evoluzione verso il suffragio universale ha determinato l'emersione di una pluralità di interessi ciascuno dei quali trova i suoi rappresentanti nella politica, e dunque i mandanti pretendono il soddisfacimento di tali interessi.

La Politica, quindi, diviene il luogo di analisi economica della scelta pubblica. Intendo per analisi economica, alla Pareto, non la valutazione finanziaria o monetaria degli interessi, ma la comparazione dei costi e benefici connessi alla soddisfazione di un interesse specifico che conduce necessariamente, in ristrettezza di risorse e nell'emersione di interessi contrastanti, a un punto di equilibrio in cui per ciascun portatore di interessi il rapporto costi benefici quanto meno tende all'unità, cioè al pareggio.

La scelta degli interessi, l'an e il quomodo di soddisfazione degli stessi costituisce appunto la funzione, libera nei fini, della politica e si esprime

necessariamente in uno strumentario normativo, costituzionale e primario, che nel suo insieme determina la costituzione economica del Paese.

Siamo però ben consapevoli (Cassese) che vi è un secondo tipo di costituzione economica, vale a dire quella costituita dalla prassi della P.A., chiamata a realizzare concretamente l'assetto di interessi astrattamente determinato dalla Politica.

Si instaura, in effetti, un secondo rapporto di agenzia, tra la Politica e la P.A. nel quale l'agente del primo rapporto, la Politica, si atteggia come mandante mentre la P. A. diviene essa agente.

Sappiamo, però, che in entrambi i rapporti di agenzia si determinato fenomeni di trade off, di scostamento dall'obiettivo astrattamente determinato, atteso che sia la Politica sia la P.A., in qualità di agenti nei rispettivi rapporti di agenzia, sono essi stessi portatori di interessi autonomi che determinano quindi un ulteriore equilibrio degli interessi in gioco.

Quando ci riferiamo in questa analisi economica della scelta pubblica agli interessi degli agenti non dobbiamo però necessariamente riferirci ad interessi illeciti o inconfessabili. La realtà di uno Stato complesso, e segnatamente se pienamente inserito nel quadro delle relazioni internazionali, ci pone dinanzi la necessità che sia la Politica per un verso, sia la P.A. per l'altro, debbano soddisfare anche bisogni generali, e pertanto sempre pubblici e a vantaggio della collettività, di cui sono però autonomi portatori, che non sono entrati nella valutazione dell'equilibrio che ha dato luogo all'indirizzo politico generale e alla prima forma di costituzione economica.

Nella azione dell'agente, la Politica nei confronti del mandante elettore, e la P.A. nei confronti del mandante Politico, residuano ampi margini di discrezionalità, in senso atecnico, gestiti nella comparazione tra gli interessi pubblico oggetto del rapporto ai agenzia e quelli propri dell'agente.

Segnatamente per quanto concerne la P.A., l'agire nel quadro stringente della norma primaria non elide l'ampio margine di scelta, perfino dinanzi a situazioni che usiamo definire di atto vincolato.

Ciò che è importante sottolineare, a nostro avviso, è che il provvedere della P. A. pur nell'ampio margine di scelta che abbiamo visto, risponde comunque, per il mezzo della legge, al mandante politico e quindi, per rappresentazione, al mandante elettore, in quello che Lincoln chiamava appunto "Il Governo del popolo, dal popolo e per il popolo". Vale a dire che per quanto incidano meccanismi di trade off e per quanto la costituzione economica nella prima accezione possa essere incisa e talvolta modificata dalla costituzione economica nella seconda accezione, ciò non ostante il quadro di riferimento è quello determinato dalla legge. Lo è negli obiettivi, negli strumenti, nei modi concreti di gestire il potere.

Questo quadro già abbastanza complesso, riceve una ulteriore complicazione con l'evoluzione della società verso un modello globalizzato.

Devo premettere una osservazione linguistica ma anche contenutistica.

Quanto normalmente si cita la globalizzazione, ci si riferisce a quel fenomeno per cui mercati, produzioni e consumi sono connessi su scala mondiale grazie a un flusso di scambi che rende ciascuno di essi interdipendente dall'altro con la tendenza alla unificazione o almeno alla omogeneizzazione.

In realtà, tale aspetto che non è che una parte della globalizzazione. Questa più esattamente è un modello sociale. Essa si basa principalmente, secondo Bauman, sulla accelerazione e riduzione delle razioni di trasporto e di comunicazione. Quando i rapporti avvengono in frazioni d secondo, la società intera diviene unica, globale e ciò determina l'insorgere di punti di riferimento di valori propri della società globalizzata ed estranei alla società localizzata.

Nella interpretazione sociologica e filosofica europea il fondamento della società sono i sistemi semplici. In primo luogo la famiglia, come recita al nostra Costituzione, (art. 29 e sgg) quindi le formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, (art. 2) e le comunità locali. A sua volta il fondamento della comunità locale è costituito dall'interazione degli individui, organizzati in gruppi sempre più allargati, e quindi dal dialogo e dallo scambio tra persone e gruppi. L'organizzazione di questi gruppi costituisce un insieme di "sistemi" che diventano "sottosistemi" in relazione a organizzazioni più complesse. Ad esempio, la famiglia è un sottosistema del sistema quartiere ma il quartiere è un sottosistema del sistema città e così via.

Il problema derivante da una analisi fondata sulla sola globalizzazione è che essa privilegia i sistemi complessi, ignorando i sottosistemi. Tutto ciò conduce a un modello sociale esattamente opposto al modello di sussidiarietà verticale su cui è imperniata la cultura europea.

Né si creda che il nodello globalizzante operi esclusivamente a livello mondiale.

La globalizzazione è allo stesso tempo un modello di organizzazione della società e uno strumento filosofico di interpretazione della Società Aperta. Il modello globalizzante si presenta altresì nella organizzazione delle società nazionali, ove si sono fatte più forti le spinte centralistiche degli Stati che contrastano con l'andamento più glocalizzante dei decenni precedenti. L'acuirsi dei conflitti tra comunità locali e centrali, che abbiano registrato in moltissimi Paesi europei negli ultimi anni, sono il portato della inversione di tendenza in atto, giustificata da ragioni di maggiore efficienza ed efficacia dell'agire pubblico, dalla necessità di fronteggiare appunto il fenomeno della globalizzazione eocnomica, dalle economie di scala, dal perseguimento di obiettivi di solidarietà e di uguaglianza nella erogazione dei servizi pubblici.

Il modello opposto alla globalizzazione, cioè la localizzazione, ha funzionato sino ad oggi perché l'attenzione alle comunità locali, già presente nell'articolo 5 della Costituzione, ha determinato che gli interessi locali fossero rappresentati nella Politica all'atto della determinazione dell'equilibrio di interessi di cui abbiamo parlato. L'aspetto positivo del tanto vituperato policentrismo è stato che le politiche hanno dovuto tenere conto non solo dell'indicazione del corpo elettorale espresso nel rapporto di agenzia, ma anche dei sistemi semplici attraverso il rapporto di agenzia elettorale a livello comunale, provinciale e regionale, e l'attenzione riservata alle formazioni sociali organizzate.

Prescindo dagli aspetti negativi spesso costituiti dall'indecisionismo o dal veto reciproco, né voglio difendere un sistema piuttosto che un altro, ciò che intendo rappresentare è che in un sistema localizzante, l'azione della P. A., e quindi il provvedere, ha come punti di riferimento l'indirizzo politico e le norme scaturenti dall'equilibrio di interessi realizzato nel confronto tra le comunità locali e lo Stato. I punti di riferimento del provvedere appartengono, cioè, alla Società Aperta e alla singola Nazione cioè una comunità di individui che condividono caratteristiche comuni quali lingua, territorio, storia, tradizioni, cultura, etnia.

Perdita di identità sociale e riduzione della sovranità nazionale fanno venire meno questi punti di riferimento, determinando, come si accennava, quella liquidità della società e della etica che significa, sostanzialmente, mancanza di una qualsiasi forma. Infatti, come ci insegna Camilleri nell'omonimo romanzo di Montalbano, l'acqua non ha forma ma assume quella del recipiente.

La liquidità della società e quindi l'assenza di parametri culturali, sociali, etici legati ai sistemi semplici nei quali la persona vive e realizza se stesso, ci propone una domanda angosciante.

Il provvedere ella P.A., in una società globale, dunque, a chi risponde? Quale è il primigenio rapporto di agenzia che sorregge tutta la costruzione?

In una ottica nazionale, la globalizzazione delle problematiche locali conduce all'accentramento statalista, in una ottica internazionale, la globalizzazione conduce alla perdita di sovranità e al privilegio per il sistema complesso internazionale e mondiale e i relativi interessi.

In altri termini la P.A. si muove in una situazione appunto liquida. Se in senso giuridico formalistico essa è ancora legata allo strumentario legislativo che ne disciplina l'attività, quanto ai contenuti del provvedere alla interpretazione degli obiettivi e alla scelta dei mezzi, essa si muove senza punti di riferimento locali (né territoriali né nazionali) e quindi si determina il fondato rischio che finisca per rispondere con il suo provvedere agli interessi globali e non a quelli nazionali.

Il pericolo di questa deviazione dal meccanismo proprio del secondo rapporto di agenzia lo abbiamo recentemente vissuto in Italia con la questione del PAT.

Non intendo prendere alcuna posizione essendo ancora la questione sub iudice nelle aule amministrative. Mi limito alla analisi economica della scelta pubblica.

L'evidente e imperativa necessità del gasdotto appartiene ad una valutazione a livello giobbale dei bisogni del sistema complesso. Proprio perché la globalizzazione privilegia il sistema complesso, i sistemi semplici coinvolti non partecipano alla individuazione del bisogno primario da soddisfare (nel caso la realizzazione del gasdotto) con la conseguenza della reazione avverso la soddisfazione di tale bisogno.

Non si è seguito, cioè, quello che Bauman definisce il modello della glocalizzazione, cioè un sistema sociale nel quale Il *globale* ed il *locale* possono essere visti come i due lati della stessa medaglia si che la società può essere compresa meglio analizzando la natura duale della glocalizzazione.

Osserva Bauman che la localizzazione è ignorata per la troppa importanza data alla globalizzazione. Ne consegue che le forze locali si sforzano costantemente per attenuare l'impatto dei processi globali.

La glocalizzazione, infatti, pone al centro della sua "filosofia", l'individuo, la persona umana, il patrimonio locale materiale e immateriale della persona e del gruppo di appartenenza. Non ignora la dialettica che deriva dall'incontro-scontro dei vari gruppi all'interno della logica sistema complesso-sottosistema semplice, ma non perde mai di vista il micro nella sua relazione con il macro. Non si deve credere che la glocalizzazione ponga l'accento soprattutto sul locale e la globalizzazione sul globale. In realtà la glocalizzazione, pur ponendo idealmente il micro gruppo alla base della sua analisi, è cosciente che esso cresce, si sviluppa, interagisce con gli altri gruppi sempre più complessi fino ad arrivare alle complesse realtà globalizzanti di oggi. Il significato della parola "locale" si espande di fatto inglobando senza confondere realtà locali che rimangono a tutti gli effetti sottosistemi significanti.

Si comprende con facilità che in una ulteriore evoluzione verso un sistema sociale globalizzato e globalizzante, la funzione di garanzia del provvedimento viene meno.

Sia nella sua accezione di funzionalizzazione all'interesse della collettività di riferimento (territoriale nei confronti dello Stato e nazionale nei confronti del globale) sia in quella di possibile tutela del cittadino. In parole povere e familiari: a chi ricorrere contro la decisione di realizzare il TAP in sé, cioè non solo per la parte italiana ma nella sua interezza che condiziona gli interessi locali?

E dunque, se i provvedimenti risulteranno perfettamente legittimi sotto il profilo dell'ordinamento giuridico italiano, quale è la Berlino ove cercare un giudice?

Si aggiunga al quadro complesso la ripetizione del mantra costituito da: necessità di flessibilità e rapidità della azione amministrativa, difficoltà della legge a entrare nel dettaglio, oggettiva esistenza di vuoti normativi, bisogno di governabilità, esaltazione della filosofia così detta "del fare", unito all'angoscia del consenso politico spicciolo. In nome di tali presunte priorità, tutto è sacrificabile, figuriamoci la tutela delle minoranze locali!

Ovviamente non ho soluzioni né proposte dinanzi a questo panorama che è in fieri e molto inquietante.

Concludo solo con due notazioni.

La prima sulla necessità che le scienze umane e sociali quali il diritto, l'economia, la sociologia, l'antropologia culturale ed economica, la psicologia sociale, approfondiscano in maniera multidisciplinare l'evoluzione della società nel senso paventato soprattutto da Bauman.

La seconda sulla probabile necessità di una rivisitazione del ruolo del Giudice Amministrativo nel terzo millennio, come vado invocando ormai da oltre un decennio.

Poiché il rapporto autorità/libertà rischia di squilibrarsi a favore della autorità, e di ciò la opinione pubblica e la coscienza sociale sono sempre più avvertite, le stesse chiedono al Giudice Amministrativo una pronuncia diversa da quella tradizionale.

Esse non ricorrono per sapere se il provvedimento è legittimo o no, ma se è giusto, qualunque cosa significhi questo aggettivo, e chi scrive sinceramente non lo sa.

Né la internazionalizzazione del giudice costituisce una soluzione, se anche questi si muove nei litati confini del *contra ius secundum ius*, come il recente caso del bambino Charlie dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha drammaticamente dimostrato.

Ciò conduce all'abbandono del secolare tabù della inbammissibilità di una decisione nel merito amministativo?

E' probabile. L'evoluzione del sistema anglosassone, cui ho già accennato, verso i così detti *administrative tribunals* inglesi, organi non appartenenti alla giurisdizione di common law ma che emettono decisioni di legittimità e anche di valutazione dell'operato della amministrazione, come anche del sistema statunitense (recente la problematica costituzionale sugli executive orders), sembrano riportare in auge un sistema pretorio di giustizia amministrativa, che è stato per altro quello tradizionale del Consiglio di Stato per almeno un secolo.

Così come è probabile che si possa valorizzare l'articolo 7 del c.pa nella parte i cui sottopone alla giurisdizione amministrativa anche i comportamenti, sia omissivi sia commissivi, anche di natura politica, pur muovendosi attraverso i principi dettati dalla Corte Costituzionale, [3] così giudicando anche della legittimità della omissione di consultazione e valutazione degli interessi delle comunità locali anche nell'esercizio dei rapporti internazionali.

Le sfide sono epocali. Per comprenderle e non restarne travolti è necessario un contributo comune di tutte le scienze umane e dare luogo ad una stagione di approfondimenti culturali e scientifici multidisciplinari per i quali il Consiglio di Stato avrebbe la legittimazione di fungere da promotore.

E' vicino il momento della apertura del Consiglio di Stato anche a professionalità del campo economico, sociologico, statistico, antropologico? Temo di no, ma mi auguro di sì in una visione nuova del Giudice Amministrativo del XXI secolo.

Claudio Zucchelli

Presidente del Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana

[3] Vedi a tal proposito le due Corte Cost, 10 marzo 2016, n. 52 ma anche e soprattutto, 5 aprile 2012, n. 81.

Pubblicata il 29 luglio 2017