



***TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LE MARCHE***

***INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
- 2015 -***

**“ Il Giudice Amministrativo” garante di legalità e di giustizia nel
mutato quadro ordinamentale e nel mutato contesto socio-economico”**

Rel azione del Presidente Franco Bianchi

Ancona, 21 febbraio 2015

Loggia dei Mercanti

INDICE

1	Indirizzo di salute
2	Poteri Pubblici e legalità nel mutato quadro ordinamentale e nel mutato contesto socio-economico.
3	La Giustizia amministrativa: servizio Pubblico a tutela della legalità e giustizia nell'amministrazione.
4	La Giustizia amministrativa nella sua dimensione quali-quantitativa: dati nazionali e marchigiani.

1. INDIRIZZO DI SALUTO

Un sincero ringraziamento va a tutte le Autorità religiose, politiche, civili e militari, qui convenute da Ancona e dall'intera Regione; ed a tutti Voi, Signore e Signori. Non riesco ad indicarVi nominativamente: correrei il rischio di qualche omissione. Un saluto particolare a Sua Eminenza Cardinale Edoardo Menichelli, che da un livello più alto, meritato, sarà ancora luce di riferimento e guida preziosa per tutti Noi.

Un ringraziamento va alla Camera di Commercio, per il tramite del Presidente Rodolfo Giampieri, che ci ospita in questa prestigiosa Loggia dei Mercanti.

Ringrazio, anticipatamente, tutti coloro che interverranno nel corso dell'incontro, tempo permettendo.

Un grato riconoscimento ai Corpi dell'Esercito, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, della Marina Militare e dell'Aeronautica, della Capitaneria di Porto, della Polizia penitenziaria, della Guardia Forestale, dei Vigili del Fuoco e dei Vigili Urbani.

Un sincero ringraziamento ai Colleghi Magistrati, di tutte le giurisdizioni; un sentito grazie ai Colleghi Magistrati del TAR di Ancona (Consiglieri Morri, Capitanio, Ruiu, Aprile e De Mattia) dei quali ammiro i pregi umani e l'eccellente spessore culturale e professionale. E' esemplare la vostra accettazione paziente dei carichi di lavoro, che sono costretto a darvi. Soltanto i Colleghi Magistrati Ordinari e Contabili possono apprezzare il vostro gravoso impegno, anch'essi fisicamente gravati di faldoni pesanti, polverosi, che, solo a vista, possono già far svenire. E' purtroppo accaduto!

Un particolare saluto, con personale stima, alla Dottoressa Emanuela Gentilezza, Dirigente presso questo TAR, che coordina la struttura amministrativa con alta competenza, diligenza e garbo, intrattenendo con gli Avvocati e con i Magistrati rapporti di proficua collaborazione.

Un ringraziamento sentito e fervido agli Avvocati e Procuratori dello Stato, dei Liberi Fori e delle P.A., anch'essi protagonisti del processo, i quali, con gravoso impegno, alta professionalità e senso di responsabilità, quotidianamente riservano contributi e stimoli per il miglioramento del Servizio - Giustizia in Terra Marchigiana. Continuo a pensare - l'ho sempre esternato ovunque - che gli Avvocati sono i primi protagonisti del processo, perché essi - a terreno vergine - propongono le soluzioni - anche di giurisprudenza pretoria - che il Giudice, spesso, recepisce con Sentenze.

Quando la giurisprudenza evolve il merito va ascritto sì al Giudice, ma prevalentemente agli Avvocati, per i contributi originali che essi danno.

Un ringraziamento al Prof. Massimo Mazzoni, Direttore del Conservatorio Pergolesi di Fermo ed ai componenti del Gruppo Musicale, che abbiamo ascoltato.

Un ringraziamento particolare e sentito, anche a nome dei Colleghi Magistrati, a tutto il Personale del TAR di Ancona, che svolge i compiti di Istituto con passione, diligenza ed encomiabile spirito di servizio, collaborando validamente con Magistrati ed Avvocati.

Un ringraziamento sincero va ai rappresentanti della Stampa presenti. Personalmente ritengo che la vostra professione è una missione. Voi svolgete un ruolo fondamentale nell'attuale contesto sociale. Su di Voi grava l'obbligo di diffondere notizie adeguate ai reali contenuti

dell'attività svolta, dopo averli ricercati - se possibile - alla fonte. Ricordo a me stesso che anche il Giudice ha l'obbligo di non concorrere mai a diffondere notizie su attività giudiziarie, suscettibili di fraintendimenti e strumentalizzazioni.

Oggi, siamo alla seconda Cerimonia di Inaugurazione dei vari Ordini Giudiziari, in terra marchigiana. Ne mancano ancora tre, se non erro: quella della Giustizia Contabile, presieduta dalla Presidente Anna Maria Giorgione e della Giustizia Tributaria, presieduta dal Presidente Antonio Frisina e della Giustizia Ecclesiastica, presieduta da Don Paolo Scoconi.

Oggi, sono qui presenti le massime Autorità, i più Alti Rappresentanti delle Istituzioni locali, della politica, delle professioni, del mondo accademico e dell'imprenditoria, e tanti cittadini. Tutti insieme, costituiamo un campionario rappresentativo del Popolo Italiano, in nome del quale sono emesse le Sentenze. Sento, quindi, l'obbligo di far conoscere lo stato reale della Giustizia Amministrativa in terra Nazionale e Marchigiana. Il tema è attuale, caldo e preoccupante per l'intero Paese!

Avendo, di fronte, un'elevata presenza rappresentativa del Popolo Italiano, ritengo che il cerimoniale odierno, per non rivelarsi noioso ed inutile - e per essere partecipato da tutti - deve avere una finalità prevalentemente informativa, anzi divulgativa, alla portata di tutti e non dei soli addetti specialisti. La conoscenza dei Principi basilari che governano i Poteri delle Pubbliche Amministrazioni ed il Sistema di Giustizia Amministrativa, avvicina i Cittadini al Giudice e fa crescere la comune sensibilità in tema di Legalità e Giustizia. Ce n'è bisogno, di questi tempi! Divulgare vuol dire trasmettere ad altri nozioni e concetti comprensibili a tutti, anche se relativi a discipline e tecniche specialistiche.

Le tematiche che affronterò - sulle quali si intratteranno brevemente anche altri Relatori - riguardano Noi tutti, ma soprattutto coloro che rappresentano le Pubbliche Amministrazioni Territoriali e che operano nei diversi livelli di Governo statale, regionale, provinciale, comunale.

Non tratterò nessun specifico argomento giudiziario di tipo processuale o sostanziale; mi limiterò ai principi fondanti della Giustizia amministrativa e, soprattutto, allo stato effettivo di questa Giustizia. L'odierna riflessione deve risultare utile a Tutti.

2. POTERI PUBBLICI E LEGALITA' NEL MUTATO QUADRO ORDINAMENTALE E NEL MUTATO CONTESTO SOCIO-ECONOMICO.

Consentitemi di partire da un bisogno condiviso da tutti: che vi sia, nella Società, una concordia sociale ed un vivere nella legalità.

La Società attuale è disorientata e tormentata. Provo a snodare la mia personale riflessione, per comprendere quale tipo di Giustizia Amministrativa possa concorrere al perseguimento dell'obiettivo sopra enunciato. Parliamo, ovviamente, della sola Giustizia Amministrativa che esiste nella Costituzione e nell'Ordinamento e che pratichiamo tutti i giorni.

L'analisi va compiuta con parole semplici e poi realizzata con i fatti.

Di questi tempi, quando si parla di Legalità e Giustizia, prevale nell'opinione pubblica di tutta Italia, un diffuso pensiero pessimistico di degrado.

Le Società di oggi - non più guidate da ideali illuministici e dal rigore della perfezione formale - mirano a conseguire risultati di tipo sostanziale, quali il rispetto dei diritti fondamentali della persona ed una condotta legittima dei Cittadini e delle Istituzioni.

Di fronte a questi primari obiettivi, il Legislatore di oggi è in crisi, ormai da parecchi anni: non riesce a regolare la complessità del mondo reale, che muta vertiginosamente, sotto le spinte globalizzanti dell'Economia e della Tecnica.

Limitiamoci all'Ordinamento amministrativo, quello attuale.

E' facile constatare che le normative primarie e secondarie di ogni Settore dell'Amministrazione - nessuno escluso - nascono confuse e precarie, sofisticate e complesse - come il Mondo di oggi - con contenuti generici, indeterminati, flessibili e zeppe di numerosi e articolati passaggi procedurali, che vorrebbero essere garanzia di corretta applicazione. Siamo vivendo tutti, da ormai parecchi anni, nella giungla normativa o, se preferite, nel Labirinto o nella Babele confusa e fumosa in cui ognuno dice quel che vuole! Ciò è imputabile, primariamente, alla infinita pluralità di atti normativi, prodotti da Fonti diverse (europee, nazionali, regionali, locali), che disciplinano materie complesse e nuove, quali: l'energia, la tutela ambientale, gli apparati produttivi, la protezione civile, la gestione dei rifiuti, le infrastrutture strategiche, il governo del territorio, le politiche abitative, i trasporti, le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, l'ordine pubblico e sicurezza, la sanità, i servizi socio-educativi, ecc. ecc..

Un plauso - altro che le critiche attuali, fatte da illustri Personaggi - va alla Corte Costituzionale che individua, giorno per giorno, una chiave

di lettura unitaria per tracciare, nella giungla delle norme, almeno percorsi coerenti con le norme costituzionali.

All'interno dei provvedimenti legislativi - di numero incontrollabile - si ritrovano numerosissime norme di difficilissima interpretazione ed applicazione!

La stessa Corte Costituzionale reclama, da tempo, l'esigenza di una cornice unitaria ordinatrice delle norme di cui agli artt, 118 e 119 Cost., che si riferiscono, specificamente, alle funzioni amministrative dei diversi poteri, nazionali e territoriali ed al sistema della finanza pubblica e del federalismo fiscale.

Gli strumenti “taglia-leggi”, grazie a chi li ha approvati, hanno dato pochi frutti. Non bastano! La giungla normativa è sempre più giungla. Il contesto normativo attuale costituisce emergenza: bisogna riordinare, ma con estrema urgenza, la legislazione in tutti i Settori dell'Ordinamento - nessuno escluso - per sfoltire la giungla che soffoca e strangola i viandanti! Avere norme processuali semplici, leggere e snelle è certamente indispensabile per un processo giusto e di durata ragionevole, ma è ancora più indispensabile avere norme sostanziali, ugualmente leggere e snelle, per arrivare al buon andamento ed all'imparzialità dell'azione amministrativa, come vuole la Costituzione (Art. 97).

Dobbiamo ammettere che le Pubbliche Amministrazioni, per prime, i destinatari delle norme, tutti Noi, per secondi, gli stessi Giudici, per terzi, quando transitano nei vari “tratturi” e “labirinti” normativi, faticano a muoversi nella giungla dell'ordinamento amministrativo, e quasi mai incontrano percorsi lineari, aperti, segnalati, sicuri. Le Pubbliche Amministrazioni, che sono le prime ad applicare le leggi, arrancano; sono

indotte a fermarsi: da qui l'immobilismo diffuso, nelle strutture burocratiche, per paura delle conseguenze. Da Giudice, comprendo e giustifico la loro condotta! Il Giudice viene dopo, non può arrestarsi, deve comunque decidere, anche in assenza di norme! Tale situazione necessita, oramai, urgentemente, di un'alta e forte pubblica denuncia, da fare a colazione, pranzo e cena, da parte di tutti i frequentatori della giungla normativa. Tutti Noi! Questa è il presupposto per addivenire ad una leale collaborazione tra i Poteri, anzi tra i Servizi dello Stato, come si preferisce chiamarli oggi.

Qualcuno ci ascolterà! Chi tace è colpevole! I Magistrati non sono esenti da questa colpa di mancata denuncia. Essi - forti del principio del libero convincimento del giudice - di derivazione antica - si ritengono esonerati dall'obbligo di denunciare "*apertis verbis*" la giungla normativa, perché, a lungo andare, si forma un comune, tendenziale indirizzo della giurisprudenza! E' vero! Ma quante vittime innocenti rimangono sul campo e muoiono nella giungla!

Le fonti normative costituiscono il principale presupposto per la certezza del diritto, che oggi manca davvero! La legalità sta nel rispetto delle regole, essa è garanzia dell'ordinato agire sociale. Troppo frequentemente, le regole attuali sono davvero problematiche e davvero ambigue, per tutto il Popolo italiano, ivi compresi i Giudici, che debbono applicarle.

Il Giudice trova sempre una soluzione, la deve trovare! Consentitemi un banale paragone, per meglio intenderci. Questa incancrenita situazione nazionale del nostro sistema normativo, aggravata, in larga misura, dalle fonti comunitarie, può essere assimilata ad una strada, dove si formano

buche e voragini di ogni tipo, dove i (relativi) progettisti, costruttori, controllori della strada e tutti quelli che vi transitano, vedono, passano, ma fanno finta di niente! E' da anni, ormai, che ci comportiamo così! Le responsabilità, a mio sommo avviso, sono sì di tutti, ma decrescono man mano che si scende dai Vertici!

Restiamo sulle Pubbliche Amministrazioni e sugli innumerevoli Poteri che esse esercitano per il perseguimento dei tanti bisogni collettivi dei cittadini, di tutti noi.

Molti di questi Poteri, di natura autoritativa, più o meno discrezionali, disciplinati e sanciti da leggi, sono gestiti, oggi, dalle Pubbliche Amministrazioni con nuovi moduli organizzativi di tipo misto, pubblico - privato, caratterizzati dalla partecipazione e collaborazione dei diretti interessati, ossia dei Cittadini.

L'Ordinamento comunitario, in questa mutazione dei Poteri pubblici ha esercitato grande influenza, facendo emergere nuovi diritti e nuove tutele in favore dei soggetti destinatari.

I Cittadini, tutti noi, ancora una volta, rivendichiamo, sempre più, una posizione di rispetto, da parte della Pubblica Amministrazione, quali titolari di diritti fondamentali (oggi ben conosciuti) e di interessi, ugualmente meritevoli di adeguata tutela. L'art. 24 della Costituzione ne è la fonte protettiva.

Il nostro Ordinamento giuridico, a 25 anni dalla nota legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990), e, così, tutti gli Ordinamenti europei, riconoscono e tutelano valori, ormai acquisiti, quali la partecipazione, la trasparenza, l'uguaglianza, la ragionevolezza, la proporzionalità ecc..

Questa grande trasformazione, in costante evoluzione, deve rappresentare un'occasione di democratizzazione dell'attività amministrativa e deve realizzare una Società più giusta e più umana!

La partecipazione al procedimento amministrativo, in tutte le forme consentite dalla legge n. 241/1990, è vera garanzia per il cittadino, che oggi, in prima persona, cura, insieme all'Amministrazione, l'interesse pubblico e, nel contempo, il proprio interesse privato.

Al primato dell'Autorità è succeduto il primato del consenso.

Tutte queste radicali trasformazioni della P.A. si riverberano - da parecchi anni - sul Sistema di Giustizia Amministrativa. Lo vedremo tra un po'.

Nel nuovo rapporto con la P.A., i cittadini chiedono a viva voce non la perfezione formale dei provvedimenti (strumenti tipici dell'esercizio dei poteri pubblici) ma la reale capacità dei provvedimenti stessi ad essere rapidi, utili e capaci di curare gli interessi individuali e collettivi.

Si entra, così, nel concetto di Legalità sostanziale - che è pure valore essenziale - ma costituisce, oggi, a mio sommo avviso, il problema dei problemi.

In concreto, tutti sappiamo che l'attività amministrativa di oggi è complessa perché fa uso di strumenti sofisticati, che coinvolgono, nel procedimento, operatori specialisti delle diverse scienze e tecniche, per attuare i grandi progetti di alta consistenza economica ed incisivo impatto ambientale. Si pensi ad un termovalorizzatore, agli impianti di smaltimento o di produzione di energie, ad una metropolitana o linee ferroviarie ad alta velocità, a grattacieli, a complessi commerciali, residenziali o misti, ad autostrade, aeroporti, porti, parchi naturali,

progetti di bonifica di siti inquinati, di fiumi, laghi, recupero di aree industriali dismesse od altro.

Tutti questi mutamenti, presenti nell'attuale attività amministrativa, (che più complessa di così non è dato immaginare), sono sotto gli occhi di tutti. La macro-tecno-economia, lo abbiamo detto, è il principale fattore innovativo che globalizza i fenomeni.

L'esercizio di questi nuovi e complessi poteri deve ugualmente rispettare il canone della legalità, che costituisce principio fondante dell'Ordinamento costituzionale di ogni Società.

Le prime garanzie della legalità - che ora ci mancano, ma da tempo - hanno vitale bisogno di norme semplici, adeguate, capaci di dare certezza e corretta applicazione da parte degli Amministratori. Questo è il compito primario del Parlamento e di tutte le Assemblee che emanano norme e regolamenti di qualunque grado e di qualunque tipo.

E' ben esercitato un potere pubblico se è soddisfatto l'interesse pubblico, che costituisce la stella polare di ogni Pubblica Amministrazione che è tenuta a bilanciare equamente, ragionevolmente e proporzionalmente l'interesse pubblico con quello privato.

La legalità - che oggi ci manca - va garantita, alla fonte, da una buona Legge. Se la fonte è inquinata, anche l'applicazione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ne risente. E così ne risente anche l'applicazione a valle, fatta dal Giudice.

Le normative di settore - tutte, nessuna esclusa - sono approvate dai poteri legislativi, politici, non da altri Poteri. Esse entrano nel reale per il tramite dell'apparato amministrativo, cui spetta concretizzare le scelte in

azioni e progetti di intervento, capaci di soddisfare i bisogni sociali dei Cittadini.

La Legalità, quando nasce compromessa - ed è frequente - diventa fattore colpevole, imputabile primariamente alle regole incerte ed imprecise, emanate scientemente su base, in larga misura compromissoria, per rimetterne l'applicazione alla successiva fase esecutiva o giurisdizionale.

Non voglio far discorsi allo “scarica-barile”!

Tutti Noi dobbiamo ammettere, per ragioni di onestà, quando parliamo di questo argomento, che le molte disfunzioni applicative delle norme, e le ingiustizie che ne derivano, nonostante le migliori capacità e professionalità delle Amministrazioni agenti, trovano la principale causa genetica nelle giungle normative delle infinite discipline di settore. Le Pubbliche Amministrazioni, che talvolta sono anch'esse di livello inadeguato alle incombenze, sono messe a dura prova. I fenomeni corruttivi, che frequentemente emergono nella gestione amministrativa dei diversi poteri e livelli di governo, insorgono più frequentemente in sistemi ordinamentali ad alto tasso di complessità ed indeterminatezza.

La legalità deve necessariamente caratterizzare ogni agire delle Pubbliche Amministrazioni, diversamente il Cittadino percepisce la funzione pubblica con disaffezione verso le Istituzioni, verso la stessa Politica e verso il Giudice. Questo è un male grave che mina, alla base, ogni ordinamento. Questo tipo di metastasi è molto avanzato! Ci vorranno generazioni per rimediare a questi danni!

Le attese dei Cittadini, di tutti noi, confidano su norme e su canoni di “buona amministrazione”, come vuole l'art. 97 Cost. e tante altre leggi.

Il risultato deve corrispondere alle attese.

E' stato acutamente osservato che l'Amministrazione è il necessario ingranaggio di trasmissione tra le scelte politiche del Parlamento e del Governo (fatte con atti legislativi, normativi o di indirizzo) e la loro concreta attuazione, è rimessa alla P.A. ed ai Soggetti ad essa assimilati, operanti nei diversi livelli di Governo, come vogliono gli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione.

Tutti gli ingranaggi, dai primi agli ultimi, della catena di trasmissione, debbono funzionare. Se si inceppano, non bisogna prendersela con l'ultimo ingranaggio della catena, ma con quello che ha costituito la causa primitiva e prevalente del non funzionamento!

La pesante situazione socio-economica - che continua da almeno 7 anni - dovrebbe costituire anch'essa - a mio sommesso avviso - occasione per una più determinata e concludente riflessione, del tipo di quella che stiamo facendo in questo momento. Per poi riparare i danni. Le promesse, le intenzioni, le soluzioni annunciate aggravano i danni!

Con questa personale visione, non riesco ad avere, almeno, un cauto ottimismo, perché vedo che i fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa - come ho finora esposto - costituiscono oggi vere emergenze, per gli effetti che producono e per l'allarme sociale che essi generano. Queste "emergenze" non sono ancora sufficientemente "denunciate" da Tutti Noi!

3 LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: SERVIZIO PUBBLICO A TUTELA DELLA LEGALITA' E GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE.

Restiamo sulla riflessione odierna in materia di giustizia.

Nella nostra Repubblica abbiamo: una Giustizia Ordinaria (Civile e Penale) una Giustizia Amministrativa, una Giustizia Contabile (quella della Corte dei Conti) una Giustizia Tributaria ed una Giustizia Ecclesiastica.

Quattro Ordini separati di giurisdizione, a parte il quinto Ordine, canonico, che appartiene ad altro Stato, sembrano costituire un imponente schieramento concentrico che potrebbe far paura!

Non è così, perché l'Ordinamento comunitario, il Parlamento, il Tempo, hanno confermato la bontà dell'originaria scelta costituzionale del 1948, ossia quella di avere molti Giudici Ordinari, e pochi Giudici speciali per garantire, nella maniera più completa, diritti e doveri dei cittadini, nei confronti dell'eventuale strapotere delle Pubbliche Amministrazioni.

La mia riflessione non vuole davvero invadere le altre Giurisdizioni.

Rimarrò, dunque, sul solo contenzioso tra Cittadini e Pubblica Amministrazione.

Nel sistema italiano di Giustizia, esistono due Ordini distinti, di pari importanza, per le cause contro la Pubblica Amministrazione: l'Ordine giudiziario Ordinario, per il contenzioso in tema di diritti soggettivi; il Giudice Amministrativo in tema di interessi legittimi.

L'Ordinamento Costituzionale (artt. 3, 24, 103, 111 e 113) vuole una equiparazione piena tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo,

vuole due Giudici, che esercitino, con pari strumenti di tutela, il medesimo Servizio Giustizia, nei rispettivi ambiti, come ripartiti dalla stessa Costituzione.

Il nostro Ordinamento configura, così, l'unità funzionale della giurisdizione, attuandola mediante due Ordini separati, entrambi garanti di una tutela piena delle diverse posizioni soggettive dei cittadini, nei confronti del Potere pubblico. E' questo il dato costituzionale più significativo del Sistema Italiano di Giustizia.

Il recente Codice del Processo Amministrativo ha tracciato confini certi tra i due Ordini Giudiziari, tra i quali non vi è motivo di immaginare contrasti o competizioni se gli appartenenti ai due Ordini acquisiscono il concetto di svolgere un servizio ai cittadini e se questi ultimi sappiano apprezzare il privilegio di avere due Giudici distinti, specializzati nei relativi ambiti.

La Corte Costituzionale, ferma assertrice della unitarietà funzionale delle due giurisdizioni a partire dal 2004 (Sent. N. 204), ha più volte chiarito il basilare criterio di riparto, fissato dalla Costituzione. Il criterio vigente concentra e riserva al Giudice Amministrativo le sole controversie contro la Pubblica Amministrazione, tutte le volte in cui essa esercita una funzione o potestà pubblica. Il Giudice Amministrativo si conferma così Giudice del potere pubblico. Tranne casi limitati, il criterio di riparto è di facile comprensione, anche da parte dei non addetti ai lavori, dovendosi appurare, in concreto, per individuare il Giudice competente, se la Pubblica Amministrazione abbia emanato un atto o un provvedimento amministrativo nell'esercizio di un potere autoritativo, previsto dalla

Legge, ovvero abbia esercitato la sua capacità di diritto privato, al pari di un qualsiasi altro soggetto.

Vi è una eccezione a questo basilare criterio di riparto. E' sempre la Costituzione che parla: in particolari materie, tutte individuate dal Legislatore, il Giudice Amministrativo è altresì munito di giurisdizione esclusiva, ossia estesa sia ai diritti soggettivi perfetti, sia agli interessi legittimi. Le particolari materie, prima sparse in decine di norme, sono ora ben individuate dal vigente Codice.

Ho già evidenziato che le radicali trasformazioni dell'Amministrazione si sono incisivamente riversate sul Sistema di Giustizia Amministrativa che ha subito notevoli mutazioni.

Alla tutela demolitoria, ossia di annullamento, tipica ed esclusiva del Giudice Amministrativo, si è aggiunta quella di accertamento e risarcitoria, a partire dall'anno 2000.

Il risarcimento del danno, derivante dall'attività illegittima della Pubblica Amministrazione, prima quasi sconosciuto, è passato - con la Legge n. 205 del 2000 - dal Giudice Ordinario al Giudice Amministrativo, il quale pronuncia oggi - se richiesto - sulla domanda di risarcimento del danno materiale subito.

Alla tradizionale giustizia demolitoria, che conduce all'annullamento dell'atto, si è aggiunta, in favore del cittadino, una giustizia di tipo riparatorio-patrimoniale.

Proviamo a stringere ancora sul Sistema Giustizia.

L'opinione pubblica, generalmente, non fa distinzione tra i vari Ordini, avendo essa metabolizzato il concetto di unitarietà della giurisdizione, previsto dalla Costituzione.

Da tempo il pensiero pessimistico di degrado della Giustizia è generalizzato!

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.

Nonostante gli Alti moniti, anche del Presidente della Repubblica, non si arresta il deterioramento dei rapporti tra Magistratura e Potere Esecutivo.

Negli Ordinamenti improntati al principio della divisione dei poteri, tali contrasti sono congeniti; da noi sono più gravi e sconcertanti, giungendosi finanche a delegittimare il ruolo della Magistratura nella sua interezza.

Le molte, troppe, falsità speculative addossate alla Giustizia, si correggano - se davvero si vuole cambiare - con le scelte legislative da compiersi, finalmente. Il compito non spetta agli operatori della Giustizia. Sappiamo a chi spetta. La Giustizia Italiana, sulla carta, possiede, nominalmente, aspetti di apparente superiorità giuridica e garanzia, sia in ambito europeo che nel mondo, ma, nei fatti, è fallimentare. Possiamo concordare.

Il Legislatore deve scegliere, *rebus sic stantibus*, quali degli attuali, indiscutibili, valori e pregi debbano essere conservati e quali sacrificati, dando copertura amministrativa strutturale al disegno scelto.

Tutti i Magistrati e gli addetti alla Giustizia, per essere essi i principali collaudatori delle norme, debbono denunciare, senza fingimenti e silenzi, tutte le principali criticità dei processi penali, civili,

amministrativi, tributari, e sui possibili rimedi, non fosse altro per dovere di testimonianza, anche a futura memoria.

Il contesto sociale, da anni è arroventato e avvelenato, la professione del Giudice è sempre più incompresa e riserva ai Giudici stessi pochissime gratificazioni e tantissimi bocconi amari. La rabbia rimane dentro, soffocata dal silenzio, che, - però - è anch'esso colpa!

Non so quale sarà il giudizio storico, tra qualche tempo!

Ma rimaniamo sulla Giustizia Amministrativa. Lo abbiamo detto: essa ha, ad oggetto costante, i nuovi Poteri pubblici, divenuti sofisticati e complessi, per ragioni sociali ed economiche, ripartite sul territorio e tra essi configgenti, per i troppi ed autonomi livelli di governo. La Giustizia amministrativa ha a che fare con una legalità seriamente compromessa nel nostro Paese, con qualche non lieve differenza tra Nord, Sud e Centro.

In questo particolare contesto ordinamentale e socio-economico, il Giudice Amministrativo si colloca a valle del tormentato esercizio del Potere Pubblico.

Il Giudice amministrativo 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.

Il Giudice Amministrativo diventa così mediatore di conflitti, generati, alla fonte, dalla incerta qualità delle norme e, nel percorso, da una non perfetta applicazione.

Se queste premesse sono esatte, allora non ci si può esimere dal considerare errate e, comunque, ingenerose, le valutazioni negative nei

confronti dei Giudici amministrativi, addebitando ad essi i più gravi guai nazionali e, soprattutto, la responsabilità del rallentamento delle grandi opere e dei rilevanti progetti per lo sviluppo del Paese. L'abolizione dei TAR è ampiamente auspicata, anche da illustri Leaders di Governo.

I contrasti giurisprudenziali - dobbiamo denunciarlo - certamente esistono, fra i Giudici, all'interno delle diverse giurisdizioni. Tali contrasti aggiungono alla giungla normativa la giungla giurisprudenziale, creando, così, infinita, intollerabile incertezza per gli operatori economici che costituisce freno inaccettabile allo sviluppo economico e annientamento del principio della certezza del diritto.

Come stanno esattamente le cose? Consentitemi, di dare la mia risposta personale, anche a futura memoria.

La Giustizia Amministrativa - sconosciuta fino a qualche anno fa - è cresciuta, ininterrottamente, negli ultimi anni, fino a divenire fenomeno di massa, per gli effetti che essa produce sull'esercizio dei poteri pubblici e dell'economia.

La sua progressiva espansione è diretta conseguenza dell'ampliamento dell'attività pubblica, della sua nuova complessità, derivante dall'evoluzione della Tecnica e dell'Economia.

L'atto, con il quale è stato mal esercitato un potere pubblico, viene annullato dal Giudice Amministrativo, a valle del procedimento, nel quale gli operatori hanno dovuto avvalersi di norme e canoni incerti, di difficile applicazione e sovente ispirati alla "cattiva amministrazione".

La Collettività chiede al Giudice Amministrativo di accertare che i bisogni pubblici siano soddisfatti nella piena legalità e nella certezza del diritto.

Il Giudice Amministrativo deve operare come tutore e garante della Legalità e della Giustizia nell'Amministrazione (come recita la Costituzione). Esso non può deludere la Collettività e, però, in concreto, il Giudice ha a che fare - quasi sempre - con Leggi e norme prive delle necessarie e puntuali indicazioni precettive, che obbligano l'interprete, che vive nella giungla e nel buio più profondo, a ricercarne faticosamente la ratio ispiratrice tra le tante possibili e contrastanti.

I Giudici sono soggetti alla Legge, che deve essere rispettata perché è volontà del Parlamento e, quindi, del Popolo Italiano.

Quando un Giudice dubita della costituzionalità di una norma, deve sospendere il giudizio e promuovere un giudizio davanti al Giudice delle Leggi. Nessuno può lamentare che un Giudice apra giudizi di questo tipo. Eppure le lamentele ci sono, e come!

Cosa fa la Corte Costituzionale? Quella mirabile attività interpretativa, per armonizzare l'ordinamento e garantire l'equilibrio ed il corretto esercizio dei poteri costituzionali. Qui si chiude il cerchio per tutti: Legislatore, Governo, Giudici! Dovrebbe chiudersi!

Il Sistema dovrebbe portare equilibrio ed armonia tra i Poteri, non conflittualità. Da noi si verifica il contrario! Il Potere Legislativo, nella nostra Repubblica, come negli altri ventisei Stati dell'UE, è subordinato, ormai da anni, all'osservanza di principi e regole di derivazione comunitaria, tanto che i Giudici Nazionali hanno il potere-dovere di sindacare la compatibilità della normativa nazionale, con quella comunitaria, attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia di Lussemburgo, ovvero attraverso la immediata disapplicazione della legge

nazionale, che appaia in contrasto con il diritto comunitario (primario o derivato).

Ciò che è davvero riprovevole per un Giudice è perdere la virtù della mitezza del decidere e voler comunque affermare le idee proprie per porsi al di sopra del Legislatore.

L'attuale Stato Federal-Regionale (delineato dal vigente Titolo V della Costituzione) sta operando, stante anche la vigente Legge sul Federalismo Fiscale. Le innovazioni apportate interessano meno la Giustizia Ordinaria (che rimarrà governata da comuni leggi nazionali).

La Giustizia Amministrativa ne è, invece, totalmente coinvolta, essendo essa Giudice dei Poteri Pubblici, che sono molteplici, autonomi, ripartiti sul territorio e diversi per finalità, obiettivi, procedure e mezzi.

Il TAR, Giudice Territoriale di primo grado, è chiamato ad una resa di giustizia armonica, adeguata alle specificità dei Governi Locali, che applicano norme proprie, per soddisfare bisogni pubblici propri. Le ricadute, a breve, sul Consiglio di Stato, (Giudice di Appello centralizzato a Roma), sono anch'esse prevedibili in termini di eventuale suo decentramento in grandi aree territoriali. Molti auspicano questo smembramento! Non parliamo dell'avvenire. Parliamo dell'attuale.

Con l'istituzione dei nuovi livelli di Governo Locale, al Cittadino (leso dall'esercizio di poteri pubblici) è rimasto un rimedio unico, il Ricorso al TAR. Non deve, quindi, sorprendere il robusto contenzioso davanti al Giudice Amministrativo ed al Giudice Contabile (in sede di giudizio di responsabilità per danno erariale).

Sono ritornato, fino alla noia - scusatemi - sulla complessità degli attuali procedimenti amministrativi, governati da sofisticate normative

aventi ad oggetto progetti di tale elevata consistenza economica ed incisivo impatto ambientale, da influire sull'economia nazionale o di vasti territori. La complessità riguarda: la legge, le relative normative regolamentari, i procedimenti attuativi, lo scrutinio del Giudice Amministrativo.

Il Giudice Amministrativo deve saper indagare, oggi, “con nuove lenti”, le complesse attività tecniche compiute dalle Amministrazioni.

Il Giudice Amministrativo, a mio sommo avviso, deve cambiare l'approccio al fascicolo di causa.

La regolarità formale (che prevale, purtroppo, nei processi) non è più sufficiente a garantire la Buona Amministrazione. E' ormai obbligo ineludibile del Giudice Amministrativo esplorare non solo il provvedimento impugnato - come si fa normalmente - bensì ogni aspetto del sottostante rapporto controverso, sul quale è insorto un contenzioso davanti al Giudice Amministrativo.

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

La tutela presso il Giudice Amministrativo deve certamente garantire la correttezza formale (se e quando essa nuoce in concreto), ma soprattutto deve garantire la correttezza sostanziale, che si concreta nel miglior perseguimento del fine pubblico, che è di interesse per tutti.

L'interesse pubblico è luce onnipresente nel processo amministrativo. Il connotato principale e costante che contraddistingue la Giustizia Amministrativa (da quella Ordinaria) è quello di contemperare le esigenze dei cittadini con quelle della Pubblica amministrazione,

garantendo i diritti dei cittadini, senza ostacolare il buon proseguimento dell'interesse pubblico.

Il Giudice Amministrativo è il Giudice del Potere pubblico; il Potere Pubblico è finalizzato alla tutela dell'Interesse Pubblico. E' questa l'essenza e la specificità della Giurisdizione amministrativa.

L'eccesso di potere, nelle molteplici figure sistematiche, rimarrà - per il Giudice Amministrativo - costante parametro di vaglio della legalità, ma la complessità dei nuovi procedimenti ci impone di snidare, in profondo, i vizi della funzione, utilizzando tutti i mezzi istruttori e cognitori che la legge ci appresta (C.T.U., verificazioni, ispezioni dei luoghi, audizione diretta delle parti, assistite dai loro legali e consulenti, verifiche complesse di sofisticate attività tecniche ed economiche svolte nei procedimenti amministrativi).

Tutto questo nuovo impegno, che ora spetta al Giudice Amministrativo, si può riassumere, sinteticamente, con un'espressione, da me coniata, da almeno 20 anni, della quale vado fiero: "La Giustizia Amministrativa deve svolgersi, nelle nostre Aule, sempre più a misura e sempre meno a fiuto".

Sono parole che ho ripetuto fino alla noia. Mi ci sono beccato anche qualche rimprovero! Pazienza! Me ne farò una ragione!

Auspico che tutti i Magistrati Amministrativi, soprattutto di primo grado, anche i più "pigri" e "conservatori" ,"gufi e frenatori" (come da lessico attuale), facciano ordinario uso dei nuovi mezzi cognitori e probatori, a disposizione.

L'esperienza ventennale praticata, mi ha insegnato che, con questo tipo di scrutinio, ossia quando si giudica "a misura" e non "a fiuto",

esplorando il fatto (ossia il rapporto) con le opportune lenti di ingrandimento, il Giudice amministrativo può ingenerare paure e sospetti da parte delle (cosiddette) Autorità emananti, che ben gradirebbero un più superficiale controllo.

Un giudizio “a misura”, dopo un’adeguata istruttoria, svela ben altri profili. Ce lo insegnano le penetranti indagini del processo penale e le penetranti istruttorie di quello civile!

Questo è il Servizio Giustizia che auspico, per tutti i Magistrati e pratico (quando mi è consentito dal Collegio).

In questo modo si rende giustizia, non più guardando solo le carte, ma guardando negli “occhi” le Autorità, i cittadini, i rispettivi tecnici e legali di parte per essere reciprocamente guardati “negli occhi”, nel momento stesso della funzione giudicante.

Un sindacato penetrante fa emergere , “*in toto*”, il fatto controverso, svela il rapporto nel suo reale perimetro, radica nelle Autorità (che esercitano pubblici poteri) un approccio nuovo al procedimento, che essi, per primi, debbono curare con responsabilità e competenza.

Nel processo e con il processo, il Giudice amministrativo deve far emergere il rispetto della trasparenza e razionalità delle funzioni pubbliche esercitate.

Liberiamo subito il campo da qualsiasi sospetto: le istruttorie penetranti del Giudice Amministrativo (che si fanno purtroppo raramente) e che non sono amate dalle P.A., non sono mai investigazioni dirette sull’operato delle Pubbliche Amministrazioni, né sono mirate a snidare illeciti e responsabilità, o peggio a sovrapporre alla soluzione prescelta quella ideata dal Giudice.

Il Giudice Amministrativo, per cultura, tradizione, storia e per obbligo di legge costituzionale, deve rifiutare istintivamente l'interferenza nell'attività amministrativa e deve essere spaventato dal rischio di poter invadere la riserva discrezionale dell'Amministrazione.

L'effettività della tutela - di derivazione comunitaria - implica un controllo giurisdizionale sul rapporto complessivo che si instaura, in ogni procedimento, tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Implica, altresì, che lo scrutinio del Giudice faccia molta strada sul piano della sostanza, ragionevolezza e proporzionalità, senza mai arrivare, invadere o sostituire le scelte discrezionali della Pubblica amministrazione.

Il Giudice Amministrativo non è titolare di nessun potere amministrativo. Non può, quindi, esercitare nessun potere: deve soltanto sindacarne l'esercizio, esplorando il fatto con tutti i mezzi istruttori ammessi.

La discrezionalità appartiene all'Amministrazione, ma spetta al Giudice Amministrativo il controllo sull'esercizio del potere tecnico, da compiersi con la verifica della corretta applicazione di principi (non strettamente giuridici), appartenenti ad altre scienze o tecniche.

In concreto, bando alle chiacchiere, il metodo di Giustizia che personalmente auspico ed applico, quando mi è consentito dal Collegio, consiste nel:

1. non disporre, quasi mai, la mera istruttoria documentale (tanto applicata dai G.A.) con semplice richiesta di atti o chiarimenti. La richiesta istruttoria, quando è ritenuta indispensabile, e lo è quasi sempre, va fatta, anch'essa, "a misura", disponendo, a carico delle Amministrazioni intimare, l'ordine di effettuare - davanti ad esse -

una previa audizione della parte ricorrente, assistita dai propri legali e/o tecnici di fiducia, ai quali si dà così la possibilità di “guardarsi reciprocamente negli occhi” ed addurre le proprie ragioni, già esposte nel ricorso. Cosa succede, se si fa così?

In tanti casi, per mia esperienza personale, applicata da 2 decenni, in vari TAR, vi è un frequente ritiro o modifica del provvedimento impugnato. E' un bel risultato!

2. disporre, in Tribunale, in Camera di Consiglio o Udienza Pubblica, l'audizione diretta delle Parti, assistite dai propri tecnici e difensori di fiducia, per contenziosi rilevanti, s'intende, come gli appalti di lavori e servizi, l'urbanistica e l'edilizia, impianti di smaltimento e per la produzione di energie, onde percepire, de visu et de auditu, dai diretti interessati, la conformità o meno degli atti ai reali contenuti.
L'audizione delle parti - grazie al contraddittorio ed all'ausilio prezioso che ne deriva - aiuta il Collegio ad entrare nel fatto ed a capirne l'essenza; la mera lettura documentale degli atti, prodotta in giudizio, non evidenzia - sovente - gli stessi contenuti e aspetti che emergono nel colloquio processuale.

I tempi non si allungano per nulla. Sovente, ad audizioni svolte, con l'ausilio che le parti danno al Collegio, i processi si rivelano addirittura diversi rispetto a quelli proposti con l'originario Ricorso. Ciò rende necessaria la proposizione di “motivi aggiunti” che mai si sarebbe verificata con la valutazione “a fiuto” delle censure dedotte.

Mi si consenta una battuta!

Per anni abbiamo chiesto e continuiamo a chiedere all'oste se il vino è buono! Se l'oste è leale, può anche bastare! Altrimenti...! *Absit iniura verbis.*

3. disporre, se l'audizione delle parti non ha ancora illuminato il Collegio, le ben note Consulenze tecniche o verificazioni, che dir si voglia, affidate a vari professionisti (ingegneri, architetti, geometri, geologi, commercialisti, consulenti del lavoro, medici, economisti) mai scelti direttamente dai Giudici, ma fatti designare dai rispettivi Ordini. Questo mezzo istruttorio aggrava però i costi del processo. L'audizione diretta delle parti non costa nulla. L'esperienza degli ultimi vent'anni mi ha insegnato che si può così evitare - quasi sempre - le complesse C.T.U. e verificazioni, con un risparmio notevole per tutti.

4. effettuare la verifica dei luoghi, per particolari contenziosi.

Tale incombente istruttorio - forse sono l'unico ad averlo svolto, per almeno una trentina di casi - si è rivelato utile strumento, capace di far comprendere, a colpo d'occhio e con il buon senso, la descrizione oscura del fatto contenuta nel provvedimento impugnato e pervenire ad una decisione più certa.

La Giustizia "a misura" diventa, così, un Servizio Pubblico per i Cittadini (che hanno diritto, ex art. 97 Cost., alla concreta attuazione del basilare principio del buon andamento e della imparzialità dell'Amministrazione) e per le stesse Pubbliche Amministrazioni (che agiscono, generalmente, in buona fede, ma sovente si perdono - non per loro colpa - nella giungla impraticabile delle norme e della giurisprudenza).

Anche le Pubbliche Amministrazioni vanno tutelate e difese da aggressivi e pretestuosi contenziosi privi di utili fondamenti.

Dobbiamo raggiungere - nell'interesse di tutti - una nuova frontiera della Giustizia Amministrativa, ossia la Giustizia sostanziale, che è a portata di mano! Molti Magistrati - così mi sembra - fanno fatica ad abbandonare la radicata connotazione formale della Giustizia Amministrativa per passare a quella sostanziale.

I Giudici, le Pubbliche Amministrazioni, gli Avvocati dovrebbero riservare maggiore attenzione alle ultime leggi processuali (n. 205/2000 e nn. 15 e 80 del 2005) con le quali il Legislatore sembra spingere verso una concezione sostanzialistica dell'Azione Amministrativa, per superare gli inutili formalismi onnipresenti nella giungla italiana delle norme e della giurisprudenza. Una lamentela in questo senso proviene non da me, ma dall'intero Popolo Italiano. Gli operatori della materia debbono avvertire il problema con piena determinazione, considerandolo emergenza nazionale, devono denunciarlo, per avviarlo a soluzione. Il rimedio prioritario è di tipo normativo ed esso spetta al Legislatore.

In concreto, l'inosservanza di norme che regolano le forme e le procedure, non dovrebbe, 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.

Questa esigenza di giudizio sostanziale, giorno per giorno, è sempre più sentita, persistendo una grave crisi socio-economica, che spaventa gli Stati, le Istituzioni, i Cittadini, per la sua dimensione universale e per le

ricadute tragiche a carico delle varie classi sociali che vedono compromesse le stesse condizioni di esistenza.

I primi a sentirla devono essere i Giudici!

Non dovrebbe, quindi, meravigliare, il ritenere che, nell'attuale congiuntura, che ha mutato la realtà sociale di intere comunità, l'Interprete (dell'art.21 octies L. n. 15/05) possa trovare stimoli più determinati 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. Noi Giudici amministrativi, a legislazione vigente, già abbiamo la possibilità di esercitare nel Processo e con il Processo, un sindacato intenso sull'azione amministrativa della Pubblica Amministrazione: solo così saremo Garanti della "Buona amministrazione", della Legalità e della Giustizia.

Questo tipo di denuncia spetta ai Giudici, agli Avvocati, agli Amministratori, a tutto il Popolo! Il silenzio e l'acquiescenza nuocciono: forse sono anche peccati!

Peccatori sono, di sicuro, coloro che - a monte - creano le giungle normative impraticabili!

Un Legislatore attento dovrebbe, almeno, in attesa delle riforme normative, legittimare, con norme di facile scrittura, il Giudice Amministrativo a dare una "spallata" al formalismo (tanto odiato, quanto protetto da noi Giudici) che caratterizza la nostra Pubblica Amministrazione, ma anche la Giustizia amministrativa, facendo tante vittime innocenti sul campo.

Nell'attesa, non mi sembra per nulla incompatibile, con i principi basilari dell'Ordinamento Amministrativo e della Costituzione, perdonare

in giudizio gli apparati della Pubblica Amministrazione che non osservino norme di forme e procedure, 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 Pubblica Amministrazione, che vive e muore nella giungla delle norme e della giurisprudenza, stordito dalle difficoltà di conoscerne l'esistenza e di applicarle secondo un (tal) indirizzo giurisprudenziale, oggi prevalente, domani minoritario!

Non abbiamo più spazio per tentennare!

A conclusione di questa parte della Relazione, e a pochi mesi residui dalla cessazione della mia carriera, sento di poter affiancare alla parola "Giustizia" le seguenti connotazioni:

1. **Giustizia "a misura"** (è quella che serve e che generalmente non si fa);
2. **Giustizia "a fiuto"** (è inadeguata, ma è la più frequente e la più applicata dai Giudici e dagli Avvocati);
3. **Giustizia "sostanziale"** (è quella che serve, ma è poco applicata dai Giudici e dagli Avvocati);
4. **Giustizia "formale"** (è quella che domina ed è molto amata e praticata dai Giudici e dagli Avvocati);
5. **Giustizia "sotto la quercia"** (è quella di buon senso, che si usa poco nell'attuale sistema di Giustizia Amministrativa, perché ostacolata dalla giustizia a fiuto e da quella formale).

L'eccellente Uditorio, qui presente, vorrà tollerare, ancora, un mio sfogo personale che si fonda su un altro basilare principio che - a mio

sommesso avviso - integra ed assorbe tutti gli altri sopra indicati: **“Non c’è giustizia senza cuore”!**

Questa frase l’ho copiata, il 7 giugno 2010, all’Ospedale Le Molinette di Torino, dove ero ricoverato per un infarto.

Appresi che in tutte le strutture sanitarie del Piemonte, su tutta la documentazione sanitaria (usata per parecchi milioni di fogli) veniva riportata, in fondo, la scritta: “Non c’è cura senza cuore”.

Ebbi l’idea, parlando con S.E. il Card. Poletto e con illustri Magistrati torinesi, che lo stesso messaggio poteva essere diffuso anche nell’ambiente giudiziario Non riuscii a farlo!

Le osservazioni critiche più comuni, furono queste: I Giudici non sono né sacerdoti, né medici, né psicologi, né assistenti sociali!

E’ vero, ma io credo che un cuore ce l’abbiano anche i Magistrati!

Scusate questa mia esternazione, forse inopportuna.

Resto convinto, tuttavia, vivendo e soffrendo anche io nella giungla normativa e giurisprudenziale, che quando non c’è traccia sicura di un buon percorso decisionale, è meglio camminare sospinti dal cuore!

4 LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELLA SUA DIMENSIONE QUALI-QUANTITATIVA: DATI NAZIONALI E MARCHIGIANI

Una parte importante della Relazione - come ci richiede il nostro C.P.G.A. - illustra la dimensione qualitativa e quantitativa della Giustizia

Amministrativa, in campo nazionale ed in terra marchigiana. I dati presi a riferimento sono del 2014.

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 2014 il contenzioso nazionale presso i TAR è stato di 63.723 Ricorsi. Vi è stato un consistente aumento, pari al 13% circa. Tale aumento ha riguardato, in particolare, la materia degli appalti, dell'istruzione pubblica e dell'Università, a causa di un cospicuo contenzioso sulle procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale e sui permessi di soggiorno degli extracomunitari.

Va evidenziato che il contenzioso, annualmente, muta anche di qualità, portandosi allo scrutinio del Giudice Amministrativo fattispecie ben più complesse e rilevanti.

Ciò comporta un crescente aggravamento del Sistema di Giustizia Amministrativa.

Va infatti osservato, al riguardo, come il contenzioso di oggi non sia per nulla comparabile con quello degli anni 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, che interessano direttamente le politiche sociali economiche del Governo centrale e dei Governi territoriali. Si pensi ad un termovalorizzatore o altro impianto di smaltimento, ad una metropolitana, a complessi commerciali, ad autostrade, linee ferroviarie di alta velocità, 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 amministrativi, spesso articolati in sub procedimenti, 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 soddisfacente. Il risarcimento dei danni, proponibile ormai in ogni azione davanti al G.A. aggrava i processi, ma rende effettiva, per il cittadino, la tutela giudiziaria.

Al TAR delle Marche, i dati dell'ultimo decennio, dal 2004 al 2014, evidenziano la seguente sequenza:

1296 - 1123 - 984 - 1020 - 1017 - 1121 - 1127 - 1150 - 871 - 1026 - 877.

La consistente riduzione del contenzioso del 2014, rispetto all'anno precedente, pari a 149 Ricorsi (15% circa), sembra imputabile alla persistente, grave crisi economica ed agli alti costi del contenzioso.

Non ho elementi diversi per interpretare il dato.

I Ricorsi in appello, proposti al Consiglio di Stato, nel 2014 sono stati pari a circa il 10%.

Il contenzioso davanti al Giudice Amministrativo, in questa Regione, è contenuto, rispetto alle Regioni del centro-sud, se rapportato alla popolazione. Esistono, però, nel Nord altre Regioni (come il Piemonte) a minore tasso di litigiosità contro la Pubblica Amministrazione. Il tasso di litigiosità è certamente interpretabile in termini di legalità e giustizia.

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

Vorremmo auspicare una costante 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 Pubblica Amministrazione, saranno migliorate di qualità, nella cura dell'interesse pubblico. La Legalità e la Giustizia passano per questo parametro.

Se l'ordinamento costituzionale, attualmente di tipo Federal Regionale, continuerà a prendere corpo nei prossimi anni, (vedremo...) il relativo Sistema amministrativo, articolato sui governi locali, influenzerà il contenzioso amministrativo.

Nel 2014, presso il TAR delle Marche sono stati definiti, in totale, n.1.566 Ricorsi, attraverso la pubblicazione di: n.684 Sentenze; n.100 Sentenze brevi; 665 Decreti decisori; 107 altri provvedimenti.

Sono stati, altresì, pubblicati n.416 Ordinanze cautelari e n.64 Decreti Monocratici Cautelari.

Vi è stata un'elevatissima richiesta di misure cautelari urgenti.

L'organico dei Magistrati, presso il TAR Marche, pari a 7, non è ancora ricoperto.

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. Cinquecento Giudici amministrativi circa, 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 "lamentazioni" e delle "suppliche", che tutti i Presidenti dei TAR non si lasciano sfuggire per presentare al Parlamento ed all'Esecutivo nutriti "cahiers de dolèance".

Ormai, sul tema, prevalgono i toni 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 267.247 Ricorsi, nelle varie Sedi, in attesa di giudizio.

La pendenza dei Ricorsi al Consiglio di Stato, nel 2014, è pari a 25.026. Ad Ancona ci ritroviamo circa 4.721 Ricorsi giacenti. Il nostro Tribunale ha ottemperato all'invito del C.P.G.A. di ridurre le pendenze di almeno il 10% all'anno. Per l'anno in corso, riusciremo a confermare la % di riduzione dell'arretrato.

Per molti dei ricorsi pendenti, è certamente cessato l'interesse della 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! Un Primo Piano ha prodotto discreti risultati in campo nazionale. Il TAR Marche parteciperà ai prossimi Piani.

Il problema dell'arretrato, che è divenuto emergenza nazionale, sembra ora incanalato sulla buona strada, richiedendosi agli stessi Magistrati un coinvolgimento diretto, suppletivo, da svolgersi nell'ambito di Sezioni e/o Collegi speciali, ma senza ripercussioni negative sull'attuale livello di produttività, che è già di per sé elevato.

Gli 877 Ricorsi introitati nel 2014, riguardano le seguenti materie:

- Stranieri n.165;
- Edilizia e urbanistica n.141;
- Esecuzione del giudicato n.134;
- Autorizzazioni e concessioni n.68;
- Appalti lavori, servizi e forniture n.59;
- Pubblico impiego civile e militare n.7;
- Commercio e artigianato n.31;
- Sicurezza pubblica n.30;
- Commercio e artigianato n.31;
- Ambiente n.22;
- Servizio sanitario nazionale n.16;
- Istruzione n.9;
- Professioni e mestieri n.12;
- Agricoltura e foreste n.13;
- Professioni e mestieri n.12;
- Inquinamento n.10;
- Elezioni n.7;

- Espropriazioni n.5;
- Enti pubblici n.1;

La materia dell'Edilizia e dell'Urbanistica occupa, in campo nazionale, il primo posto, con una percentuale del 20 %. Nelle Marche, i Ricorsi di Edilizia ed Urbanistica sono stati n.141, che rappresentano una percentuale del 18% al di sotto 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 Pubbliche Amministrazioni, di fronte alle sentenze del Giudice.

Ad Ancona, nel 2014, sono stati introitati 134 giudizi di ottemperanza. Il dato conferma l'inottemperanza delle Pubbliche Amministrazioni.

Nelle Marche, come in tante altre Regioni - non abbiamo dati significativi che confermano un "Buon Agire" delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto non si rinviene, nella prassi frequentemente usata dalle Pubbliche Amministrazioni, far 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 più attento dell'autotutela significherebbe leale ammissione di aver errato nell'emanazione di un atto.

Capita raramente (tranne qualche Regione) riscontrare tale esemplare condotta.

Da anni, le Sentenze di primo grado appellate sono inferiori al 10%.

Di queste, circa il 10% 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, di maggior valore economico ed impatto sociale, arrivano in Consiglio di Stato che esplica - egregiamente - va riconosciuto - un importante ruolo di nomofiliachia, nell'ambito della Giustizia Amministrativa.

Con questo ho terminato. Nell'esposizione svolta è insito l'impegno personale, dei Colleghi Magistrati e dei Signori Avvocati, di assicurare, in terra marchigiana, la credibilità del Processo Amministrativo in termini di ragionevole durata, imparzialità, equilibrio, pienezza, effettività e satisfattività, tutti valori da riferire al superiore Ordinamento Giuridico Europeo ed alla nostra Costituzione, il cui art. 24 impone una uniforme tutela giurisdizionale, qualunque sia il Giudice chiamato a renderla.

Con l'augurio di ritrovarci qui, che Dio lo voglia, tra un anno:

“In nome del Popolo Italiano, dichiaro aperto, per il TAR delle Marche, l'Anno Giudiziario 2015”!