TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO

- 2011 -

TUTELE E GARANZIE DEL CITTADINO TRA IL NUOVO SISTEMA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ED I NUOVI POTERI PUBBLICI

Relazione del Presidente Franco BIANCHI

4 MARZO 2011

CENTRO INCONTRI REGIONE PIEMONTE

TORINO

INDICE

1. **Indirizzo di saluto**
2. **Le ragioni storiche delle origini e delle trasformazioni della Giustizia Amministrativa in Italia. Breve excursus.**
3. **Le trasformazioni convergenti della Giustizia Amministrativa nei Paesi dell'U.**E.
4. **Riflessione "essenziale" sull'attuale sistema di Giustizia amministrativa, nel nuovo Codice del Processo Amministrativo**

5. **La Giustizia Amministrativa nella sua dimensione quali-quantitativa: dati nazionali e piemontesi.**

1. INDIRIZZO DI SALUTO

Un sincero ringraziamento a tutte le Autorità religiose, politiche, civili e militari qui convenute da Torino e dall'intero Piemonte; ai Colleghi Magistrati piemontesi, ai Signori Avvocati, a Tutti Voi, Signore e Signori. Non riesco ad indicarvi nominativamente : correrei il rischio di qualche omissione.

Un ringraziamento particolare va alla Regione (per il tramite …….) che ci ospita in questo Centro – Incontri; ed alle Forze di Polizia, per il tramite dei Generali Giuliani e Basso, del Questore Faraoni, ed alla Polizia Municipale.

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

* Relazione del **Pres. Franco Bianchi** alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 del TAR Piemonte – Torino, 4 Marzo 2011 .Le tesi esposte sono conformi ai risultati emersi, da parte della prevalente, autorevole Dottrina, al 56° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna, sett. 2010, su "*La gestione del Nuovo Processo Amministrativo: adeguamenti organizzativi e Riforme strutturali*". Cfr, fra le altre, le Relazioni di : **F.Merusi**, *Giurisdizione e Amministrazione, ancora separazione dopo il Codice del Processo amministrativo?;* **L. Torchia**, *Le nuove pronunce e l'ambito di decisione del Giudice*; **G. Pellegrino**, *La difesa nel Nuovo Processo.*Inoltre: **E. Garcia de Enterrìa,** *Le trasformazioni della Giustizia Amministrativa, Giuffrè Editore***, G.Barbagallo,** *La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto, dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia.*

Un sincero ringraziamento ai Colleghi Magistrati, in servizio al TAR di Torino (il Pres. Salamone; i consiglieri Lotti, Goso, Graziano, Fratamico, Malanetto, Limongelli, Sinigoi, Masaracchia) ai quali confermo la mia più profonda stima per l'eccellente spessore culturale e professionale che essi possiedono. Il carico di lavoro che Vi impongo – per disposizioni superiori romane - è fuori da ogni limite. La difesa personale, che dovete usare nei miei confronti - ma questo lo sapete – rimane quella di darmi un segnale, quando ritenete "fisicamente" di non farcela più. Violeremo, insieme, le disposizioni romane!

Un affettuoso saluto ed un vivo apprezzamento al Collega Calvo, che da un anno, con riconosciuto successo, svolge le funzioni di Presidente del TAR Emilia Romagna.

Un particolare saluto, con stima mia personale e dei Colleghi, alla Dottoressa Mariella Matta, Dirigente presso questo TAR, che coordina la Struttura amministrativa, con alta competenza, diligenza e garbo, doti riconosciute unanimamente dagli Avvocati.

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 piemontese.

Un ringraziamento particolare e sentito, anche a nome dei Colleghi Magistrati, a tutto il Personale, 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.

Confermo il mio pensiero: la vostra professione può divenire alta missione, nell'attuale contesto storico. Su di Voi, grava l'obbligo di diffondere notizie adeguate ai reali contenuti dell'attività giudiziaria svolta, dopo averle ricercate e vagliate – se possibile – alla fonte. Anche il Giudice ha l'obbligo di non concorrere mai a diffondere notizie su attività giudiziarie suscettibili di

fraintendimenti e strumentalizzazioni. Un test significativo lo abbiamo fatto, di recente, in occasione del noto contenzioso elettorale.

La parte del leone l'avete svolta Voi, con le Vostre Testate e, insieme a Voi, i Politici nazionali, regionali, locali, che hanno pariteticamente ritenuto di esprimere ogni giudizio. Noi magistrati siamo rimasti in silenzio, per un preciso obbligo, che un Giudice deve osservare: quello di "parlare solo con Sentenze".

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. E' una buona occasione per una riflessione generale sullo stato della Giustizia amministrativa Nazionale e Piemontese e, più in generale, sullo stato di legalità e giustizia nell'Amministrazione.

Confermo la mia idea: un siffatto evento, per essere partecipato da tutti, deve avere una finalità prevalentemente informativa, anzi divulgativa, alla portata di tutti e non dei soli specialisti addetti ai lavori.

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 intratterranno anche altri Relatori – mettono in campo i principi "generalissimi, essenziali" della Giustizia Amministrativa, vigenti in Italia, come in tutta Europa. La recente entrata in vigore del nuovo Codice del Processo Amministrativo è occasione ghiotta per ritornare sul tema. Gli argomenti potranno risultare ripetitivi: mi auguro, tuttavia,

che questo non abbassi il significato e l'utilità dell'odierna riflessione "essenziale".

2. LE RAGIONI STORICHE DELLE TRASFORMAZIONI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN ITALIA (*Breve excursus)*

In generale, i contenziosi proposti davanti ai Giudici possono riguardare due o più Soggetti privati che litigano fra loro, oppure due o più Soggetti privati o pubblici che litigano contro una P.A e viceversa.

Questa tipologia di contenzioso ha prodotto – storicamente parlando – una distinzione tra gli Stati , a seconda che sia o meno previsto un Giudice unico, per tutte indistintamente le controversie, ovvero un Giudice speciale per le sole controversie contro la P.A.

Alcuni Stati hanno optato per il Sistema c.d. Monistico, che affida tutto il contenzioso, anche quello contro la P.A. ad un unico giudice. Altri Stati hanno optato, invece, per il c.d. Sistema Dualistico che devolve le controversie intentate contro la P.A. ad un Giudice diverso da quello c.d. Ordianrio.

La contrapposizione fra i due Sistemi esiste, ma valutata storicamente, è, oggi, divenuta, in concreto, irrilevante. Perché?

L'analisi comprova che, in tutti gli Stati Europei, ivi inclusi quelli in cui vigono Sistemi di diritto comune, più spinti (quali Gran Bretagna, Irlanda, Malta) esistono Giudici speciali o specializzati per i contenziosi nei quali è parte la P.A.

Il dato significativo che connota gli Ordinamenti giudiziari di tutti gli Stati, è la presenza, in detti Ordinamenti, di un Giudice speciale o specializzato per le controversie contro una P.A. , che è, comunque distinto da quello Ordinario. In concreto, su 25 Paesi dell'Europa, 15 sono dotati di Giurisdizioni amministrative speciali e autonome e, fra gli altri 10, 5 sono dotati di Giudici specializzati in diritto amministrativo, all'interno della Giurisdizione ordinaria.

Ricorre, quest'anno la Celebrazione del 150° dell'Unità d'Italia –e Noi, in Piemonte, siamo al centro di questo Evento – . L'Evento invoglia, anche in questa sede, a tracciare l'evoluzione storica della nostra Giurisdizione amministrativa in Italia, a partire dall'800, ove i due Sistemi (il monismo e il dualismo) introdotti dal dominio napoleonico, si sono alternati.

In estrema sintesi, i momenti più significativi della Giustizia Amministrativa, nel Regno di Sardegna e poi nel Regno d'Italia, sono i seguenti:

- 18 agosto 1831 – Regio Editto di Racconigi "*pel quale S.M. crea ne' regii Stati di terraferma, il Consiglio di Stato".* Si festeggia quest'anno il 180° anno di costituzione del Consiglio di Stato.
- 4 marzo 1848, n.6744, di adozione dello Statuto Albertino, che rimarrà in vigore per 100 anni.
- 30 ottobre 1859, leggi n.3705;3706;3707 e 3708 con le quali fu riordinato il contenzioso amministrativo
- 20 marzo 1865, n. 2248. Legge per l'Unificazione Amministrativa del Regno d'Italia, contenente 6 allegati (dalla lettera A alla F) relativi a 6 distinte leggi:

All. A : sull'amministrazione comunale e provinciale

All. B : sulla sicurezza pubblica

All. C : sulla sanità pubblica

All. D : sull'istituzione del Consiglio di Stato

All.E : sul contenzioso amministrativo

All. F : sulle opere pubbliche.

- 31 marzo 1889, n.3761. Legge sui conflitti di attribuzione, con la quale la giurisdizione sui conflitti di giurisdizione passa dal Consiglio di Stato alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma.
- 31 marzo 1889, n. 5992. Legge di Istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato per la Giustizia Amministrativa
- 7 marzo 1907 n. 62. Legge sul riordinamento degli istituti per la Giustizia Amministrativa
- Regio Decreto 30.12.1923 n. 2840 di modificazione dell'ordianmento del Consiglio di Stato e della G.P.A. in sede giurisdizionale.

Tradizionalmente, si ritiene che il nostro attuale Consiglio di Stato sia stato creato e si sia evoluto a partire dall'Editto di Racconigi del 1831.

Con le Regie Patenti del 1842, nel Regno di Sardegna si era realizzato un sistema di contenzioso amministrativo, affidato in primo grado alla giurisdizione dei Consigli di Intendenza (in materia di contratti, entrate, beni demaniali, dazi, catasto, strade ecc..) Si configurava come Sistema dualistico (di tipo francese), in quanto affidato ad un giudice speciale, diverso dal Giudice ordinario.

Lo Statuto Albertino del '48 – composto di un preambolo e di 84 articoli – per quanto riguardava il Consiglio di Stato, si limitava a prevedere che una

delle categorie fra le quali potevano essere scelti i senatori fosse quella dei Consiglieri di Stato,, dopo 5 anni di funzioni (art. 33, primo comma) ed a stabilire che si sarebbe dovuta emanare una Legge sul riordinamento del Consiglio di Stato (art. 83, primo comma)

Si manifestarono subito due contrapposti orientamenti sulla configurazione da dare al Sistema di Giustizia Amministrativa : il Ministro dell'Interno, Galvagno, nel 1850, propose un disegno di legge per istituire una Giurisdizione unica, per qualunque contenzioso, anche se proposto contro una P.A., da assegnare ai Tribunali ordinari.

Nel 1854,Rattazzi, Ministro dell'Interno, riteneva, al contrario, di conservare i Tribunali speciali del Contenzioso amministrativo, per non compromettere gravi interessi, ai danni dell'Amministrazione.

Fu il Rattazzi a vincere la contesa, nel 1859, quando riuscì a trasformare in legge, cogliendo l'occasione della II^ guerra per l'Indipendenza, potendo allora il Governo esercitare i pieni poteri.

Con 4 leggi (del 1859) , si modificò l'Ordinaamento amministrativo:

1. Il Regno fu diviso in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni
2. Al Consiglio di Stato (II Sezione) furono assegnate anche funzioni giurisdizionali, in grado di appello, sulle decisioni dei Consigli Provinciali di Governo, e in unico grado, sulle pensioni a carico dello Stato e in materia di cave e miniere.

Si arriva così all'Unificazione del Regno, nel 1861, con un Consiglio di Stato dotato di funzioni consultive e giurisdizionali, afferenti il contenzioso amministrativo con la P.A., oltre che Giudice dei conflitti di attribuzione.

Con l'Unificazione, riprende subito vigore il dibattito fra sostenitori della Giurisdizione unica, che auspicavano l'abolizione del contenzioso amministrativo allora vigente (si annoverano fra questi Minghetti, Boncompagni e Mancini) e coloro che, soddisfatti del buon funzionamento, volevano mantenere il Sistema del contenzioso amministrativo distinto da quello ordinario. Quali erano le opposte ragioni?

I fautori del Giudice unico (monisti) sostenevano la tesi che non era più sostenibile riservare alla stessa Amministrazione il giudizio sui suoi atti, convinti dell'idea che i diritti dei cittadini sarebbero stati meglio garantiti da un Giudice terzo,, imparziale, anche in ragione del fatto che i Consiglieri (Magistrati) di Stato di allora, agivano come giudici, ma non godevano della garanzia di inamovibilità, come i Magistrati ordinari.

In sostanza, si riteneva che quei Consiglieri di Stato, certamente bravi a fare leggi, a dare consigli al Re, come avevano dimostrato da quasi 40 anni, ma come Giudici, non offrivano, invece, piena garanzia di tutela ai cittadini, lesi dall'esercizio di un potere pubblico.

I fautori del doppio Giudice erano, invece, preoccupati di affidare al Giudice Ordinario,inamovibile, anche il controllo sulla Amministrazione pubblica, che sovente esercita ampi poteri discrezionali.

Prevalsero i sostenitori del Giudice unico. Fu così approvata la Legge n. 2248 del 20.3.1865, sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, ilcui All.E prevedeva l'abolizione dei Tribunali del contenzioso amministrativo (Art.1). Passarono alla giurisdizione ordinaria "tutte le cause per contravvenzione e tutte le materie nelle quali si faceva questione di un diritto civile o politico, comunque fosse interessata la pubblica Amministrazione, e ancorchè in presenza di provvedimenti del potere esecutivo o della Autorità amministrativa" (art.2)

Il Giudice ordinario – considerato più garantista – quando giudicava sugli atti della P.A. – per previsione espressa della L.n.248/1865 (art.4) - poteva solo conoscere alcuni effetti dell'atto amministrativo sulla singola controversia; non poteva modificare né annullare l'atto, ma soltanto disapplicarlo, ossia poteva giudicare il caso come se l'atto illegittimo non ci fosse.

Tutte le residue controversie contro la P.A., non ricomprese nelle giurisdizione del Giudice unico ordinario, erano affidate ad un Ricorso amministrativo, di tipo gerarchico (art.3). In materia di contabilità e pensioni la giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti rimase immutata (art.12)

Il Consiglio di Stato conservò le funzioni consultive e talune funzioni giurisdizionali – in unico grado – in specifiche materie:

- Sui conflitti tra attività amministrativa e giudiziaria

- Sui prestiti pubblici
- Sui sequestri di temporalità
- Sulle podestà civili ed ecclesiastiche.

Approvata la legge del 1865, il Giudice unico, anche per la P.A., si accorse subito che molte, la maggior parte delle posizioni giuridiche dei cittadini, di elevato interesse(come il conseguire una licenza, un'autorizzazione, un nulla osta, un permesso, una concessione, un contributo ed altro (questioni per le quali si litiga, oggi, davanti al TAR) erano rimaste prive di tutela giurisdizionale, in quanto il Giudice ordinario, stante la prevalente natura discrezionale di tali atti, con i quali aveva a che fare, non riusciva a sindacarli in giudizio e con i mezzi del giudizio, poiché tali atti non erano lesivi di diritti civili né di diritti politici.

L'obiettivo politico che si era inteso conseguire (ossia quello di erigere il G.O. a baluardo contro lo strapotere della P.A.) era fallito!

Il povero cittadino, per i torti subiti a causa del'operato della P.A., non trovava più un vero Giudice, cui rivolgersi. Doveva accontentarsi dei (semplici) ricorsi amministrativi, che venivano decisi dalla stessa Amministrazione che gli aveva creato guai. Possiamo immaginare con quale fiducia! Era come chiedere all'oste se il vino è buono!

Si corse ai ripari nel 1889, con la c.d. Legge Crispi (n. 5992) che affidò, anzi riaffidò, al Consiglio di Stato, la competenza a giudicare sui Ricorsi contro

gli atti ed i provvedimenti della P.A. aventi ad oggetto interessi di individui ed Enti. Gli atti relativi a diritti civili e/o politici verso la P.A. , rimasero affidati al G.O.. Lo scopo – dichiarato nella Relazione – era quello di ridare tutela giudiziaria a tanti rapporti tra cittadino e P.A. che ne erano rimasti privi!

Ai Magistrati del Consiglio di Stato venne estesa la garanzia dell'inamovibilità, riconosciuta già dallo Statuto Albertino ai Giudici ordinari, quale condizione essenziale per l'imparziale svolgimento di qualsiasi attività giurisdizionale. La Legge Crispi del 1889 attribuì, altresì, al Consiglio di Stato, in via specifica, per talune materie, una giurisdizione estesa anche al merito.

Nasce così, nel 1889, il Sistema Italiano di Giustizia Amministrativa, chiamato Sistema Dualistico. E' quello ancora vigente. Questo sistema prevede due Giudici distinti di pari importanza, per le cause contro la P.A.: il G.O. per le controversie tra cittadini e P.A. in tema di diritti soggettivi; il G. A. in tema di interessi legittimi.

Cosa sono gli interessi legittimi?

Sono tutte le posizioni giuridiche del cittadino nei rapporti con la P.A. diverse dal diritto soggettivo, che assicurano al cittadino ed a tutti gli altri Soggetti la cura dei propri interessi (materiali e morali) per il conseguimento del c.d. bene della vita, cui essi aspirano.

Il Sistema italiano di Giustizia Amministrativa – complessità a parte, che il C.P..A. ha ora ridotto – è davvero garantista per il cittadino, molto più di altri

Ordinamenti europei a Giurisdizione unica. Vi è oggi un eccesso di giurisdizione amministrativa che andrebbe ristretta ai soli contenziosi più rilevanti contro la P.A.

Tante tipologie degli attuali ricorsi potrebbero essere affidate ad altre Istituzioni non giurisdizionali che, con pari competenza, potrebbero ugualmente tutelare i cittadini. Un esempio : per una mancata promozione scolastica non dovrebbe impegnarsi un Organo giurisdizionale come il TAR, e, così, per un diniego di soggiorno per uno straniero e così via!

La scelta del Sistema(dualistico) di Giustizia Amministrativa fatta nel 1889,ossia quella di affidare la tutela dei cittadini ad un Giudice speciale, diverso da quello Ordinario, non fu né casuale né bizzarra. La relativa Legge ebbe un lungo passaggio parlamentare : si volle contrapporre allo strapotere degli apparati pubblici (politici e non) un Giudice speciale competente, cui affidare, nel contempo, la tutela dell'interesse pubblico (cui deve mirare, sempre e comunque, allora come oggi, ogni azione della P.A.) e, nel contempo, di quello privato, ugualmente protetto dall'Ordinamento. La tutela dell'interesse pubblico, oggi, è ancor più immanente in tutto l'operato della P.A., anche quando Essa agisce con strumenti privatistici. Questo non lo possiamo dimenticare mai!

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

La distinzione tra le due posizioni giuridiche, oggi, è di minore interesse, perché entrambe sono parimenti tutelate in giudizio, anche sotto il profilo risarcitorio che, come è noto dal 2000, è consentito – ricorrendone i presupposti – per ogni lesione derivante da qualsiasi illegittimo operato della P.A.

Con questo Sistema di Giustizia amministrativa, si arriva al 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Con gli artt. 24 e 113, si conferma il Sistema (dualistico) di tutela del cittadino nei confronti della P.A. La Costituzione previde,altresì, all'art. 125, l'istituzione di Tribunali Amministrativi di primo grado, in ogni Regione.

Nel 1971, (a Regioni già istituite), con la L. n.1034 si dà (finalmente) attuazione a tale norma Costituzionale e si istituiscono i Tribunali Amministrativi di Primo Grado in ogni Regione. Nascono così i TAR (che iniziarono a funzionare il 1/1/1974). Il Consiglio di Stato resta solo Giudice di appello, a parte la sua storica e nobile "attività consultiva". Si istituzionalizza, anche nel processo amministrativo, il doppio grado di giudizio. La scelta non era imposta dalla Costituzione, ma tanto si volle per uniformità con l'Ordinamento Giudiziario ordinario.

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

Si introduce un nuovo sistema di riparto della giurisdizione tra G.O. e G.A., basato non più sulle situazioni giuridiche tutelate (ossia diritti soggettivi od interessi legittimi) ma su blocchi di materie. Ci fu una sorta di scambio pattizio tra G.O. e G.A. In concreto, la giurisdizione esclusiva del G.A. viene ampliata a "blocchi" di materie di interesse rilevantissimo nella attuale Società, quali :

1. gli appalti di lavori e forniture in qualsiasi settore della P.A., ivi incluse le Società miste, costituite ormai a migliaia, anche nei piccoli Comuni, per svolgere i più disparati servizi;

2. i servizi pubblici, tipologia complessa e vasta di difficilissima perimetrazione;

3. l'edilizia e l'urbanistica, che include notoriamente tutto il governo del territorio (con esclusione dei soli profili ambientali e di tutela naturale e paesaggistica).

Sorsero, subito, accanto ai plausi, le critiche alla riforma. Si sosteneva che il G.A., nel nuovo sistema, era diventato il Giudice prevalente della P.A.,, quale Giudice della funzione pubblica, con poteri cognitori estesi sia ai diritti soggettivi, che agli interessi legittimi, nonché ai diritti patrimoniali consequenziali, ivi incluso il risarcimento del danno, per l'attività illegittima ed illecita della P.A.

Per contestare una Legge, nel nostro ordinamento, occorre rivolgersi alla Corte Costituzionale che, chissà perché, sovente non piace.

A seguito di più rimessioni fatte dai G.O., la Corte Costituzionale, nel 2004, con la Sent. N. 204, ridusse la giurisdizione esclusiva del G.A. nelle nuove materie assegnate, ritenendola non compatibile con il criterio costituzionale (art. 103) del riparto di giurisdizione tra G.O. e G.A. In quell'occasione, la Corte Costituzionale, stigmatizzò che il Legislatore, non è titolare di una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'assegnare questa o quella materia alla giurisdizione esclusiva del G.A., potendo fare ciò soltanto per "particolari" materie, da affidare al G.A., in esclusiva. Il monito era che nel nostro Ordinamento, il G.A. deve restare giudice dell'Amministrazione, tutte le volte in cui essa esercita una funzione o potestà pubblica. Vinsero la partita i G.O. : uno a zero!

Con tale Sentenza, la Corte, riconducendo la giurisdizione del G.A. nei limiti previsti dalla Costituzione, riaffermò la piena dignità del G.A., quale Giudice Ordinario dell'Amministrazione (intesa nel senso più lato possibile) tutte le volte in cui questa agisce nell'esercizio di una potestà pubblica. Quasi sempre!

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

La giurisdizione è funzionalmente unica, anche quando gli apparati giudiziari restano duplici.

La Sentenza della Corte Costituzionale riconobbe anche la legittimità della scelta del Legislatore di affidare al G.A. – togliendolo al G.O.,– il risarcimento del danno derivante dall'attività illegittima della P.A. Con questo la partita ritornò pari:

1 a 1!

Si incominciò a discutere , intensamente, della necessità di mettere ordine alle norme sul processo amministrativo, sparse in molte leggi e Regolamenti, auspicando l'emanazione di un Codice del Processo Amministrativo, atteso già da parecchi decenni. Tale evento epocale – che sembrava ormai irrealizzabile - si è verificato nel 2010, con l'emanazione del D.Lgs. n. 104 del 2. 7.2010, che ha approvato il Primo Codice del Processo Amministrativo, entrato in vigore il 16.9.2010.

Ne parleremo,brevemente, tra poco.

3. LE TRASFORMAZIONI CONVERGENTI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

Ogni riflessione sugli Ordinamenti giuridici di uno Stato Europeo, deve essere necessariamente estesa all'Europa intera.

La funzione attuale della G.A è quella di tutelare, nella sua pienezza, le complesse posizioni giuridiche sostanziali conquistate nel corso degli ultimi secoli dal Cittadino moderno, indispensabili per edificare e proteggere la propria sfera

personale. Una democrazia "matura" presuppone una Giustizia amministrativa "piena".

La nascita della G.A. è univocamente ricondotta agli ideali della Rivoluzione francese ed in particolare alla concezione (maturata alla fine del settecento) del valore della Legge, che assume una posizione di supremazia nei rapporti tra Stato e Cittadini.

In tale contesto storico, sotto la spinta della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, la P.A. cessa di essere uno strumento personale del monarca, considerato "*legibus solutus"*. L'Amministrazione viene sottoposta completamente alla legge e viene quindi identificata con il potere esecutivo, cui spetta il compito di garantire l'attuazione della legge. Lo Stato di diritto e l'Ordine democratico esistono se l'Amministrazione Pubblica è assoggettata pienamente alla legge.

Negli artt. 15 e 16 della Dichiarazione dei Diritti del 1789, si fissa anche il principio della responsabilità (politica e personale) dei Soggetti che esercitano il potere .

Principi sempre vigenti, di viva attualità!

Il nucleo della G.A. non è solo la tutela del cittadino(verso l'Amministrazione), ma è anche un modello di Amministrazione che si caratterizza per la responsabilità giuridica dei titolari del potere.

Il principio della sottoposizione dell'Amministrazione alla legge e quello della responsabilità dei Soggetti titolari del potere costituiscono la premessa per un controllo di legalità sui provvedimenti amministrativi.

Così iniziò a formarsi il sistema del controllo sugli atti amministrativi, disciplinato con norme di livello costituzionale (gli artt. 3 e 4 della Costituzione francese del 1791) che non erano mere enunciazioni astratte, ma statuizioni precettive, mirate a garantire, in concreto, che l'azione dei Governanti fosse conformata alla legge regolatrice del potere pubblico.

Stiamo parlando del noto principio di legalità che vige ancora in tutti gli Ordinamenti giuridici, caratterizzato da questo principio essenziale: la Legge predetermina il contenuto di qualsiasi atto amministrativo, di modo che, se un provvedimento non si conforma alle indicazioni legislative, dovrà necessariamente essere annullato. Il principio di legalità consegue, così, piena efficacia pratica.

Grazie al principio della soggezione dell'Amministrazione alla legge, si è organizzato, fin da subito, un sistema di controllo interno che si concretizzava nell'annullamento, per via gerarchica, degli atti illegittimi.

Questo tipo di controllo, in quel momento storico, non poteva essere affidato al Giudice, perché fin dalle stesse origini della Rivoluzione si era affermata una interpretazione particolarmente rigorosa del principio della separazione tra Amministrazione e Giustizia. L'art. 3 della Costituzione del 1791 sanciva che " I Tribunali non possono né intromettersi nell'esercizio del potere legislativo o sospendere l'esecuzione delle leggi, né intervenire sulle funzioni amministrative o citare innanzi a sé gli amministratori per ragioni legate alla loro funzione".

Il sistema giuridico francese di controllo dell'azione amministrativa prese avvio dalla peculiare interpretazione data al principio della separazione dei poteri e si

è poi evoluto in un preciso modello di "giustizia amministrativa", che si concretizzava in un controllo interno, effettuato da organi specializzati della stessa Amministrazione e non da Giudici terzi e indipendenti.

La Costituzione del 1799 istituì il Consiglio di Stato, con il compito di redigere i progetti di legge ed i regolamenti dell'Amministrazione pubblica e di risolvere le questioni in materia amministrativa.

Il Consiglio di Stato ed i Consigli di Prefettura riuscirono, comunque, a configurare un vero e proprio sistema di contenzioso amministrativo. In pratica,essi si sostituivano al Giudice ordinario nel caso in cui una delle parti fosse un amministrazione pubblica e ciò per evitare che l'Amministrazione potesse sottrarsi alla Giurisdizione ordinaria civile, godendo così di un privilegio e di una immunità che non poteva più avere.

Dobbiamo riconoscere che il Consiglio di Stato Francese, con le sue pronunce che fissavano i limiti legali nei quali l'Amministrazione poteva validamente agire, ha consentito di costruire in tutta l'Europa, ma anche in altri Continenti, il "sistema del diritto amministrativo" e della giustizia amministrativa.

Nel XIX secolo, il sistema del contenzioso amministrativo della Francia, si espanse rapidamente nel resto dei Paesi europei ed anche nella maggior parte dei Paesi Latino-americani. Anche i Paesi anglosassoni, fermi ai "Writs" del Common law, hanno poi recepito tecniche di Giustizia amministrativa,, al punto che ora si ritrova in tali Paesi un vero e proprio sistema di Giustizia amministrativa.

La Convenzione Europea, oggi accolta da tutti gli Stati Europei, ha dato un decisivo contributo a tale espansione della G.A., in particolare, grazie all'art. 6, secondo cui "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente, ed entro un termine ragionevole da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri

di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta".

L'espansione della Giustizia amministrativa in tutti gli Stati contemporanei, si spiega comunemente con la sua coerenza ai valori democratici della supremazia della legge e della responsabilità degli Agenti dei poteri pubblici, nei casi di atti illegittimi.

In alcuni ordinamenti (come in Spagna) si è tentato di escludere taluni atti amministrativi dal sindacato giurisdizionale, creando la categoria dei c.d. "atti politici o di governo", ma nessun risultato è stato conseguito, in quanto, in tutti gli Stati, compreso il nostro, il c.d. "atto politico", insindacabile, è pressoché "introuvable", per dirla alla francese.

Altri residui spazi da tenere immuni dal sindacato giurisdizionale del G.A. sono stati invero ricercati, oltre che nei già richiamati "atti politici o di governo", con riguardo ai Poteri regolamentari ed alle attività discrezionali delle P.A.

Anche per questi ultimi tentativi di immunità, la dottrina e la giurisprudenza di più Stati sono pervenute a conclusioni univoche, tutte volte a ritenere impugnabili sia gli atti regolamentari, perché sottostanno anch'essi alla legge, e per i quali può

esserne sindacata, davanti al G.A., la conformità, sia i provvedimenti discrezionali, i quali includono, necessariamente, taluni elementi vincolati, fissati dalla legge.

I " concetti giuridici generici e indeterminati" spesso presenti nelle Leggi, trovano compiuta applicazione in atti amministrativi che fanno uso di tecniche mutuate da altre discipline, i cui presupposti sono ugualmente sindacabili, come avviene in tutte le altre giurisdizioni. Il Giudice ordinario (civile e penale) non si arresta certo davanti a casi simili, per esempio quando deve valutare i canoni della condotta del buon padre di famiglia, della pericolosità, del dolo, della buona fede, in quanto il Sistema legislativo (passato e attuale) ha sempre operato ed opera, inevitabilmente, con "concetti indeterminati" di varia natura. Negli anni passati, i Sistemi di giustizia di molti Paesi Europei hanno dubitato della sindacabilità giudiziale della discrezionalità tecnica, ma tutti sono poi convenuti nel distinguere questa dalla "discrezionalità" in senso stretto, l'unica vera "riserva di decisione" , in capo all'Amministrazione,, non sindacabile dal Giudice.

La Giurisdizione amministrativa di tutti gli Stati Europei ha concordemente ampliato il perimetro di sindacabilità dell'attività amministrativa, utilizzando molto l'Istituto dell'eccesso di potere, di invenzione francese, che già nel 1929, il giurista Gaston Jèze lo considerava:"la più bella creatura dei giuristi, l'arma più efficace, più pratica, più economica al mondo per difendere le libertà".

Ulteriori e rilevanti modificazioni alla Giurisdizione amministrativa sono state introdotte dai rispettivi Legislatori – soprattutto in Francia, Germania, Spagna e Italia – spinti dal (sovraordinato) Diritto comunitario e della Convenzione Europea

per i Diritti Umani, che hanno esteso alla Giurisdizione amministrativa tutti i mezzi di tutela previsti per la giurisdizione civile, nell'ottica di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, così superando – come vedremo – l'originario carattere puramente "dichiarativo"di tale Giurisdizione.

E' sorprendente constatare come, senza alcuna forma di coordinamento da parte dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa – che forse avrebbe potuto essere promossa – nello stesso momento storico coincidente con l'ultimo decennio del secolo scorso, nel quale in Francia, si sono approvate importanti riforme legislative della G.A., un numero rilevante di Stati Europei abbia adottato provvedimenti di contenuto sostanzialmente analogo, tramite un " rimodellamento" significativo dei propri Sistemi di giustizia amministrativa, in termini simili a quello della Riforma francese. Questa stessa sincronia è considerata, dai più autorevoli commentatori, chiaro indizio di una obiettiva "maturazione istituzionale della G.A.". Gli stessi commentatori notano che è stata la giurisprudenza della CEDU, applicando l'art. 6 della Convenzione, a provocare una completa riforma del Sistema di G.A.

In estrema sintesi, queste le modificazioni più significative:

- L'ampliamento dell'attività amministrativa sindacabile davanti al G.A. (inerzia dell'Amministrazione, i comportamenti, le vie di fatto)
- Il rafforzamento della effettività delle tipiche sentenze di annullamento.
- L'introduzione di varie modalità per imporre forzosamente l'esecuzione del giudicato, in caso di resistenze dell'Amministrazione soccombente.

Ciò consente al G.A. di esercitare la pienezza di giurisdizione, dato che una giurisdizione priva dell'effettivo potere di imporre il rispetto dovuto alle proprie sentenze non è una vera e propria giurisdizione.

La tradizionale limitazione – che ha imperato per tanti decenni e della quale dovremo ora liberarci rapidamente – ossia quella di fermarsi alla pura pronuncia dell'illegittimità degli atti impugnati e di rimettere alla Parte pubblica soccombente il volere e l'impulso della necessaria attività conformativa, ha sovente mutilato gli effetti concreti della sentenza.

Inoltre:

- l'introduzione, sia nel processo cautelare che in quello di merito, di clausole generali "abilitanti" che consentono ora al G.A. di stabilire misure atipiche, ossia rimedi cautelari o definitivi più adeguati ed appropriati al caso concreto, anche con il potere di decidere provvisoriamente "*inaudita altera parte"*.
- l'introduzione nel processo cautelare – in via generalizzata o limitata a taluni contenziosi, come quello degli appalti, secondo il nostro C.P.A. – del principio, secondo cui, una volta richiesta una misura cautelare al G.A., l'Amministrazione deve astenersi dal dare esecuzione all'atto impugnato, fin tanto che il Giudice non decida sulla medesima.

- ancora, un rafforzamento del tradizionale giudizio di ottemperanza, che è divenuto così una forma ordinaria di esecuzione forzosa delle sentenze di condanna del G.A.

- Infine, fra le modificazioni dei Sistemi europei di G.A., particolare menzione va fatta a quelle introdotte nel Regno Unito, ove è stato consacrato un vero e proprio diritto fondamentale alla tutela giudiziale, effettiva in materia amministrativa. E' stata, così, superata definitivamente la tecnica tradizionale e casistica dei "writs" (o azioni specifiche ad oggetto determinato) proprie della tradizione del "common law", e sono stati generalizzati, di fatto,i ricorsi giurisdizionali nelle vertenze amministrative.

Prima di entrare nel vivo dell'attuale Sistema di G.A. in Italia, alla luce del nuovo C.P.A. (è più corretto dire del primo C.P.A), possiamo fare una breve riflessione sulle "spettacolari trasformazioni" della G.A., che si riscontrano uniformemente nella maggior parte degli Stati Europei, in questo primo decennio del XXI secolo.

Il buon senso ci fa percepire che le innovazioni introdotte nell'uno o nell'altro Paese, non costituiscono riforme meramente tecniche, ma che si sia voluto un cambio deciso e sostanziale del modello di G.A., che (forse) è apparso agli stessi Legislatori, inadeguato alle effettive esigenze di tutela del cittadino, oggi ufficialmente riconosciuti dall'Ordinamento comunitario,

dalla Convenzione dei Diritti dell'uomo e dagli stessi Ordinamenti costituzionali degli Stati che alle due fonti superiori si sono già adeguati.

Oggi, un Soggetto privato, quando propone un ricorso davanti al Giudice, qualunque sia l'azione esercitata (impugnatoria o di accertamento) mette in discussione la conformità a legge del sottostante rapporto tra esso soggetto privato e la P.A. e chiede al Giudice, qualunque esso sia, di accertare, sotto i profili dedotti, detta conformità e di decidere sull'azione proposta, onde conseguire concretamente il bene della vita (materiale o morale) richiesto.

I G.G.A.A. non dovrebbero trovare remore insormontabili a considerare, oggi, il ricorso giurisdizionale amministrativo non più uno strumento di difesa della mera legalità, che conduce, se accolto, ad una pronuncia di illegittimità e di annullamento, ma non consente, sovente, di ottenere una soddisfazione piena della pretesa sostanziale soggettiva. Lo strumento processuale del ricorso può essere considerato, ora, un vero diritto soggettivo (garantito da un Tribunale internazionale), di domandare una tutela giurisdizionale effettiva e piena per un diritto materiale concreto; il che comporta per il Giudice di riconoscere che ciò che il cittadino (ricorrente) vuole tutelare in giudizio non è un mero interesse più o meno atipico o mediato al quale si correla una giustizia astratta, bensì un vero e proprio diritto soggettivo che , come tale, postula una tutela completa ed effettiva.

Questa riconsiderazione della generale azione impugnatoria davanti al G.A., può giustificare la fondamentale innovazione che riconosce al ricorrente la facoltà di chiedere al Giudice misure cautelari atipiche, particolarmente sofisticate contro l'atto amministrativo impugnato, con la stessa normalità ed ampiezza con la quale il Giudice civile può concedere, nei processi civili, tra parti private.

L'idea base di questa nuova configurazione della nozione di diritto soggettivo e di interesse legittimo si fonda sulla convinzione - facile a condividersi – che nell'attuale Stato di diritto, qualsiasi vantaggio o beneficio (c..d. "bene della vita") derivante dall'Ordinamento in capo al cittadino, va considerato come diritto soggettivo in senso stretto. Per questa ragione se l'Amministrazione infrange la legalità, provocando un pregiudizio al cittadino, quest'ultimo vanta un diritto soggettivo all'eliminazione del danno prodotto, vale a dire alla riduzione dell'ostacolo che impedisce a quel diritto di essere realmente effettivo.

4. RIFLESSIONE ESSENZIALE SULL'ATTUALE SISTEMA DI G.A. NEL NUOVO CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

In questo paragrafo vorrei verificare – con una sola riflessione "essenziale" – quale sistema di G.A. prefigura il (nuovo) Codice del processo

amministrativo ed in particolare se esso configura un processo adatto al nuovo assetto dei rapporti tra P.A. e Cittadini e se sia capace di realizzare una tutela piena ed effettiva degli interessi (pubblici e privati) coinvolti.

Il Codice del Processo Amministrativo è entrato in vigore il 16 settembre scorso. Rimarrà a lungo al centro dell'attenzione di studiosi ed operatori. Occorrerà tempo per scoprirne tutte le innovazioni e gli effetti diretti sul Sistema di Giustizia Amministrativa ed indiretti sull'intero Ordinamento Amministrativo, che, per obbligo di Costituzione (art.97), deve assicurare una "buona Amministrazione".

Il Codice ha colmato una lacuna normativa da tutti avvertita.

La positivizzazione di centinaia di norme processuali, sparse nella giungla normativa italiana, nella quale viviamo da anni, ora raccolte in un unico testo completo ed organico, costituisce un vero evento epocale.

Il corpo normativo complessivo sul Processo amministrativo è ora disponibile per tutti; il suo contenuto non sempre è certo e chiaro, e tuttavia ciò non desta particolari preoccupazioni. Sono già evidenti i vantaggi per tutti gli operatori del Processo, i quali sono chiamati a far sì che il Processo amministrativo tuteli i diritti del cittadino ed assicuri, con le ricadute, una buona Amministrazione, come vuole l'art. 97 della Costituzione che costituisce l'obiettivo finale dell'Ordinamento giuridico, sociale ed economico del Paese.

Con una riflessione generale sui Principi-guida e sulle principali innovazioni positivizzate dal Codice, tenteremo di acclarare se esso configuri un Processo amministrativo adatto al nuovo assetto dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Cittadini e se esso sia capace di realizzare una tutela piena ed effettiva degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Il C.P.A. va considerato punto di arrivo, perché positivizza i più rilevanti approdi della Giurisprudenza Amministrativa, rispetto ai quali non dovrebbero esserci, almeno, arretramenti di sorta, pena una attenuazione della tutela raggiunta .

Il Codice è, nel contempo, anche punto di partenza, perché la disciplina unitaria in esso contenuta è "leggera e a maglie larghe". L'espressione è usata indistintamente da tutto i commentatori. Ciò consente di non ingabbiare la Dottrina, il Foro e la Giurisprudenza che continueranno, come da nobile tradizione, con le loro spinte e frenate esegetiche, a riempire le norme di contenuti adeguati alla migliore tutela del cittadino ed al miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

La Giurisprudenza creativa, c.d. "pretoria", -che ai Giudici Amministrativi piace molto - continuerà a svolgere il suo ruolo : ben venga, se il Legislatore sarà attento e soprattutto più rapido a tradurre in norme (certe) di legge, i suoi approdi condivisi. Altrimenti, tante vittime innocenti continueranno a rimanere sul campo. Auguriiamoci che la giurisprudenza "creativa" non crei gli stessi guasti che ha creato la Finanza creativa!

In ogni caso, la presenza di un Codice del processo amministrativo dovrebbe indurre tutti gli operatori, nell'ambito delle rispettive competenze, ad un nuovo, appassionato e stimolante approccio.

Addentriamoci nella riflessione "essenziale", ricordando velocemente che la Giustizia Amministrativa è Giustizia" nell'Amministrazione" e che l'Amministrazione di oggi è notoriamente più articolata e complessa. Ad essa partecipano ora molteplici Soggetti, dotati di autonomia e proprie competenze, operanti territorialmente, in uno Stato che tende sempre più verso un modello federale, dove le Autonomie regionali e locali sono in crescente rafforzamento.

Il ricorso a modelli privatistici ha fatto entrare sulla scena del potere pubblico Soggetti pubblici, privati e misti, di tipo societario e non, che si affiancano all'Amministrazione tradizionale nell'esercizio dei Poteri pubblici.

La partecipazione diretta dei Cittadini, nell'esercizio del Potere pubblico, è cresciuta a dismisura, con la Legge n. 241 del 1990, più volte modificata, al punto che il cittadino, da soggetto passivo, destinatario del provvedimento autoritativo ," a cose fatte", è ora divenuto protagonista e cogestore, in tutte le fasi del procedimento amministrativo, che costituisce lo strumento tipico per l'esercizio di qualsiasi Potere pubblico.

L'influenza del Diritto Europeo, in questa evoluzione, è stata rilevantissima, soprattutto per la sua connotazione pragmatica e sostanzialistica. Ne abbiamo già parlato.

Nel nostro Ordinamento, il formalismo ingessante ha subìto certamente gravi mutilazioni, ma tante altre ancora dovrà subirne se gli operatori saranno tutti di "buona volontà".

Sul versante della normativa sostanziale, nelle materie di attività amministrativa (nelle quali ricadono la maggior parte delle migliaia di leggi vigenti) si riscontra frequentemente come la Legge, chiamata a disciplinare materie nuove , rese complesse dall'evoluzione della tecnica e dell'economia, non riesca più da tempo a ben selezionare i molteplici interessi pubblici perseguibili, tutti concomitanti, e spesso in conflitto tra loro, disciplinati da regole generali ed astratte.

L'attività amministrativa ne è pesantemente gravata perché è chiamata non soltanto ad applicare la legge per assicurare protezione ai diritti ed agli interessi tutelati ma, soprattutto, ad individuare e scegliere fra i tanti, quale diritto ed interesse debba essere perseguito, nel caso concreto.

L'assetto finale degli interessi coinvolti in un procedimento, non discende più direttamente dalla Legge, ma dall'attività amministrativa che ne fa applicazione, individuando ed attuando nel caso concreto, la protezione e la tutela applicabile, scegliendo tra le molte possibili opzioni.

L'attuazione delle vigenti leggi, tutte dense di concetti "indefiniti" (tecnici e non) impone all'Amministrazione la messa in atto e la cura di procedimenti amministrativi articolati e complessi.

Per individuare le finalità pubbliche perseguite dalla legge, occorre una ampia ricognizione degli interessi di tutte le parti coinvolte, occorre far partecipare tutte le

parti al procedimento, rispettare le clausole generali, i principi ed i canoni di azione, quali la buona fede, la correttezza, la trasparenza, la pubblicità, l'imparzialità, la ragionevolezza, il contraddittorio, la proporzionalità, l'affidamento; occorre ancora adempiere ad obblighi e doveri nuovi, con il rischio elevato di violare, nel percorso, regole di legittimità, capaci di invalidare il provvedimento conclusivo.

Non molto tempo fa, si diceva che nel giudizio penale domina il fatto, nel giudizio civile domina il diritto, nel giudizio amministrativo domina il nulla!

Queste diffidenze antiche verso il Giudice Amministrativo, appartengono alla storia.

Non è più così !

Nel 1962, il Prof. Giannini ricordava ancora, nel suo Discorso Generale sulla Giustizia Amministrativa, che i Giudici amministrativi avevano buoni orecchi, ma erano "senza occhi e senza braccia"! Oggi, nessuno di noi sente di avere mutilazioni di questo tipo!

Dobbiamo ora verificare, con una unica, riflessione "essenziale", se il Codice, con i suoi principi ispiratori e con le innovazioni ora positivizzate, conferma se la Giustizia Amministrativa marcia, davvero, con passo sicuro, sul cammino della pienezza e dell'effettività della tutela e se essa costituisce, davvero, "isola felice" quanto al funzionamento complessivo.

Il riferimento all'Amministrazione (per i suoi rapporti con il Processo Amministrativo) sarà, di qui in avanti, ossessivamente presente nella riflessione "essenziale" che mi sono proposto di fare.

Il Codice, all'art. 1, (non è casuale) apre affermando che la Giurisdizione Amministrativa (quale? quella regolata dal nuovo Codice, s'intende) assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del Diritto europeo.

Anche la legge sul procedimento amministrativo(L.n..241/90 e s.m.i), sancisce, nell*'incipit*, che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge…..nonchè dai principi dell'Ordinamento comunitario.

Il riferimento ai principi del Diritto europeo, ormai presente nelle Leggi fondamentali dei singoli Stati, comprova come l'Ordinamento comunitario nella comune azione dei suoi due principali organi (la Commissione e la Corte di Giustizia) intende realizzare un unico Ordinamento, anche relativamente al Settore amministrativo.

La tipicizzazione orizzontale, nell'area comunitaria, dei Poteri amministrativi dei singoli Stati, renderà più manifesta ed evidente l'appartenenza all'Unione Europea come Organizzazione costituzionale.

E dunque, anche nel nostro Ordinamento , i principi - guida e le direttive comunitarie devono tipicizzare e uniformare l'esercizio della funzione amministrativa.

Il Codice, al secondo articolo, sancisce che il Processo amministrativo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'art. 111, primo comma della Costituzione. Dispone, altresì, che il Giudice amministrativo e le Parti cooperino per la ragionevole durata del processo.

Parliamo del principio del "giusto processo", elevato dall'art. 6 della Convenzione, a diritto fondamentale dell'uomo.

Nell'Ordinamento italiano, il principio del giusto processo è formalmente costituzionalizzato nell'art. 111, il quale recita: " la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge". Il giusto processo si applica ad ogni possibile giurisdizione, quindi, anche alla giurisdizione amministrativa.

L'obbligo di osservanza del diritto sovraordinato deve ugualmente indurre a far sì che, anche il principio del giusto processo trovi concreta attuazione e sia guida vincolata nell'interpretazione delle singole norme contenute nel Codice. Il "giusto processo", applicato, come è inevitabile, al processo amministrativo deve garantire il principio della parità delle parti e del contraddittorio in ogni fase del processo.

Tale processo, in stretta combinazione con gli altri principi del Diritto europeo, anch'essi di obbligatoria applicazione, deve assicurare una tutela piena ed effettiva del ricorrente i cui diritti ed interessi azionati in giudizio, devono risultare pienamente soddisfatti e devono far conseguire concretamente tutte le legittime aspettative (il c.d. bene della vita).

Una qualunque azione, da chiunque portata in giudizio davanti al Giudice amministrativo per ottenerne il pieno ed effettivo soddisfacimento, attraverso

l'annullamento del provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo e lesivo, implica, "*ex se",*l'esistenza di un rapporto (comunque lo si voglia definire) fra il Soggetto -attore e la Pubblica amministrazione, rapporto che va adeguatamente presentato dalla difesa, e che va esplorato ed accertato dal Giudice amministrativo, con tutti i mezzi di cui oggi dispone – se ne ha voglia - per appurarne la (legittima) disciplina applicabile al caso.

L'art. 3 del Codice rafforza i due fondamentali principi- guida sopra enunciati : quello della tutela piena ed effettiva e quello del giusto processo.

Esso sancisce la necessaria motivazione di ogni provvedimento decisorio del giudice e la redazione chiara e sintetica degli atti processuali da parte del Giudice e delle Parti .

Se vogliamo essere, tutti, operatori di "buona volontà", dobbiamo considerare le anzidette norme del Codice del Processo Amministrativo non come mere enunciazioni, ma principi –guida, ossessivamente presenti nella nostra mente e nella nostra coscienza, in ogni fase del giudizio. Questi principi ci possono anche aiutare per interpretare ed integrare, se necessario, le molteplici norme specifiche – non sempre chiare - previste dal Codice. Ce ne sarà bisogno!

E' evidente che, nell'attuale processo amministrativo, che deve svolgersi secondo le regole del giusto processo per tutto quello che abbiamo sopra ricordato, il "nulla", all'epoca evocato dal Prof. Giannini, si è riempito, ora, massicciamente,, di contenuti che, considerati tutti insieme, prefigurano un rapporto naturale, congenito

che si instaura necessariamente tra Cittadino e Pubblica amministrazione in ogni e qualsiasi procedimento amministrativo.

Quindi, nel "giusto processo amministrativo" di oggi, per garantire una tutela piena ed effettiva, entra necessariamente in campo,sempre e comunque, a prescindere dalla tipologia di azione intentata, un provvedimento dell'Amministrazione ed un correlato e sottostante rapporto giuridico fra cittadino e Amministrazione che va accertato in giudizio e con il giudizio,sotto tutti i rilevanti profili che lo concretano.

Ciò è tanto evidente, che non meriterebbe più di discuterne.

Oggi, l'oggetto sostanziale del "giusto processo amministrativo", è sempre e comunque, al di là dello specifico provvedimento amministrativo impugnato, un rapporto del cittadino con un potere amministrativo. Sia il Cittadino-attore che le Parti pubbliche e private convenute debbono trovare, nell'era del "giusto processo", la conferma, da parte del Giudice amministrativo, della conformità o meno del potere esercitato(e contestato in giudizio) alle norme giuridiche che disciplinano quel (sottostante) rapporto tra il Cittadino stesso e la Pubblica amministrazione.

Il cittadino leso dall'esercizio di un pubblico potere deve trovare, nell'era del "giusto processo" e della "tutela piena ed effettiva" la adeguata soddisfazione giudiziale della pretesa azionata nei confronti dell'Amministrazione.

Soltanto così il Giudice può pervenire ad una giusta decisione, frutto di un giudizio " a misura" e non "a fiuto", come sovente finora è accaduto.

L'espressione è mia personale, ne rivendico la paternità, in tutte le sedi, fino alla noia, ogni volta che mi capita!

Una autorevole Dottrina suggerisce, a supporto della tesi esposta, di chiamare la situazione giuridica soggettiva, correlata all'esercizio di un potere amministrativo, non più "interesse legittimo", ma "diritto pubblico soggettivo" (Prof. Merusi).

Le soluzioni lessicali, ancorché meritevoli della più elevata considerazione dottrinaria, non servono perché non modificano la sostanza delle cose. Ci basta riflettere sulla sostanza delle cose!

La reale configurazione dell'interesse del cittadino, azionato davanti al G.A., a prescindere dalla sua denominazione, resta quella di una situazione giuridica soggettiva, correlata all'esercizio più o meno discrezionale o più o meno vincolato, di un potere amministrativo, la cui tutela passa, necessariamente, per la conoscenza e l' accertamento del correlato rapporto con l'Amministrazione, in ogni suo possibile aspetto rilevante, dedotto in giudizio.

L'interesse (legittimo) del Cittadino nasce e vive nel (sottostante) rapporto che si instaura, "*ex se",*con la Pubblica Amministrazione, ogni volta che essa emette un provvedimento e ogni volta che essa esercita un potere od omette di esercitarlo.

L'oggetto sostanziale della pretesa, portata dal cittadino davanti al G.A. è è costituito da un bene (materiale o immateriale) della vita, che il cittadino vuole conseguire e che l'Amministrazione deve concedere, se consentito dal legittimo esercizio del potere. E' questa l'essenza del processo amministrativo.

L'Ordinamento Comunitario ci ricorda continuamente che la terminologia usata dai vari Stati per configurare le varie situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela giudiziaria è irrilevante, perché importante è accertare la sostanza della

situazione giuridica ed assicurare ad essa pari tutela, qualunque sia la configurazione data dall'ordinamento interno dello Stato.

Ogni rapporto fra Cittadino e Pubblica Amministrazione – di cui è spia , generalmente, l'attivazione di un procedimento e l'emanazione di un provvedimento – deve essere conosciuto dal Giudice in tutta la sua configurazione, in quanto l'esercizio del potere, discrezionale o vincolato che sia, sottostà, comunque, al principio generale di legalità, il cui mancato rispetto è evocato in giudizio dal ricorrente, con le diverse tipologie di domande previste, ed accertato nel processo e con il processo dal Giudice con le diverse tipologie di decisioni consentite.

Occorre, ora, scendere più in profondità, riflettendo sulle tipologie di domande e di sentenze previste dal Codice.

Il processo è il momento in cui le domande delle parti , i fatti oggetto della controversia ed i poteri cognitori e decisori del Giudice si incontrano e si scontrano ed è proprio nel processo e con il processo che si palesa la misura dell'ampiezza, della effettività e della profondità del sistema di Giustizia Amministrativa.

Necessita che tutti gli Attori del processo (avvocati e magistrati), si rendano conto dei rispettivi ruoli e li svolgano entrambi non "a fiuto, ma " a misura", nella consapevolezza di essere artefici di un giusto processo che assicuri, nell'ambito di una ragionevole durata, una tutela piena ed effettiva.

Il C.P.A. ha positivizzato le disposizioni specifiche relative alle pronunce del Giudice negli articoli 33/37.

Non starò a commentare la tipologia delle sentenze, delle ordinanze e dei decreti, previsti dal Codice..

Possiamo concentrarci sulle pronunce di merito (di cui all'art. 34) la cui disciplina è più articolata e più frammentata.

La rubrica dell'art.34 titolata "Sentenze di merito" si smentisce immediatamente perché, se si leggono le tipologie di sentenze ivi elencate, si scopre che altre sentenze di merito sono disciplinate da altre norme. Per esempio, la declaratoria di nullità del provvedimento, che è disciplinata nell'art. 31. Le sentenze di merito, disciplinate nel Codice, richiamano le tipologie già conosciute nella legislazione precedente. E' nota la classica tripartizione in pronunce costitutive (o di annullamento) dichiarative (o di accertamento) e di condanna. Il codice, all'art.34, ribadisce la fondamentale regola del principio dispositivo che governa anche il Processo amministrativo. Il Giudice deve, infatti, decidere sempre nei limiti della domanda, in caso di accoglimento del ricorso. Il Giudice deve, altresì, qualificare l'azione proposta, in base ai suoi elementi sostanziali e può disporre la conversione delle azioni multiple. Il cumulo delle domande connesse nello stesso giudizio è disciplinato dall'art.32 e ispirato ai principi di effettività e concentrazione della tutela.

Il Codice conferma la configurazione del processo amministrativo come strumento di tutela piena ed effettiva della pretesa sostanziale del ricorrente. L'oggetto sostanziale necessario della pretesa, sia nell'azione del difensore

che nella pronuncia del giudice è dato dal bene della vita, negato con il provvedimento impugnato od omesso.

Il ricorrente aspira a conseguire, nel processo e con il processo, tale bene.

L'interpretazione dell'art. 34 cit. quanto alla tipologia delle azioni esperibili, e delle possibili pronunce del Giudice, vigendo il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, trova non lievi ostacoli . Le difficoltà, come è noto, derivano dal fatto che sono state soppresse, nel Testo definitivo del Codice, l'azione di accertamento e l'azione di adempimento tipizzate. Che erano state proposte dalla Commissione che aveva elaborato la prima Bozza del Codice. L'auspicio è che cessi la diatriba, già insorta, tra le possibili interpretazioni della norma che, secondo taluni ,esclude irreversibilmente la proponibilità di azioni di accertamento ed altri che ne ritengono, invece,ugualmente, la piena ammissibilità nel processo amministrativo. Appartengo, personalmente, con molto convincimento, a quest'ultima categoria; la riflessione "essenziale", che oggi sto svolgendo, è mirata alla questione.

Fra le pronunce dichiarative (o di accertamento) espressamente previste dal Codice si annoverano, sicuramente, i casi in cui il Giudice accerta:

a) la nullità di un provvedimento nei casi previsti dalla legge (art. 31, 4 comma) ;

b) l'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione (il noto silenzio-rifiuto o inadempimento) o il diritto del ricorrente di accedere a documenti o informazioni in possesso dell'Amministrazione (il noto diritto di accesso);

c) la cessazione della materia del contendere.

d) la nullità per elusione o violazione del giudicato (art. 114 4° comma) .

Trattasi, quindi, di specifici casi di accertamento, separatamente disciplinati in norme diverse, non inclusi in un elenco unitario e non limitati da una clausola di tassatività né di chiusura. E' questa la *ratio* interpretativa dell'art. 34 cit. che fa la differenza!

Si può, dunque, affermare che il Codice non prefigura una azione di accertamento tipica, come accade, del resto, nel processo civile ove nulla impedisce che il privato possa chiedere ed il Giudice civile possa concedere una tutela analoga, al di fuori dei casi espressamente previsti dal Codice.

Una tale possibilità non è esclusa dal nuovo Codice e, se esistesse un limite al riguardo, esso contraddirebbe il principio di effettività della tutela che, come sopra ricordato, è radicato nell'Ordinamento europeo, nella Convenzione dei diritti dell'uomo e nel nostro Ordinamento costituzionale . Questo principio – se ce ne fosse bisogno – è anche confermato nella stessa legge di delega (art. 44 , comma 2,lettera b, sub n.4 Legge n. 69/2009) in base alla quale è stato emanato il nuovo Codice.

Il Legislatore, infatti, ha delegato a prevedere pronunce dichiarative, costitutive e di condanna, idonee a soddisfare la pretesa della parte attrice. L'eventuale preclusione o limitazione di siffatta azione di accertamento sembrerebbe violativa degli stessi principi e criteri di delega. Una manifesta ed espressa conferma della ampia proponibilità di detta azione può ricavarsi direttamente dall'art. 34, comma 1, lettera c, ove si prevede che il Giudice può non solo condannare l'Amministrazione "

al pagamento di una somma di denaro" ma anche " all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio…."

La statuizione normativa in esame presenta una evidente ampiezza, in quanto essa consente al Giudice di pronunciare sentenze di condanna atipiche sia in sede di giurisdizione esclusiva, sia in sede di giurisdizione di legittimità, ossia, indipendentemente dal tipo di situazione soggettiva azionata in giudizio.

La norma non sembra, quindi, prefigurare una tutela differenziata per i diritti soggettivi e per gli interessi legittimi, sicchè parte ricorrente resta libera di domandare in giudizio una tutela specificamente adeguata ,di volta in volta, alla situazione giuridica dedotta in giudizio. Il ricorrente può chiedere atipicamente ogni misura idonea a conseguire il bene della vita.

Una tale azione obbliga certamente il Giudice, nei limiti della fondatezza della pretesa, ad adottare le misure idonee a tutelare, in maniera piena ed effettiva, nel rispetto dei limiti fissati dalla legge.

La norma in esame, non definisce i possibili contenuti delle sentenze di condanna, giacchè non le limita a specifiche misure, lasciando con ciò al Giudice di individuare il tipo di condanna più idoneo ad assicurare la pienezza e l'effettività della tutela della situazione soggettiva azionata.

Il "criterio di idoneità" delle misure adottabili, fra le tante possibili e variegate , non è nuovo nella giurisprudenza comunitaria e nazionale, potendolo ricondurre al principio di proporzionalità, di cui si fa da tempo ampia applicazione.

Il Giudice, previo integrale accertamento di tutti i profili dedotti in giudizio , correlati alla pretesa sostanziale azionata,al provvedimento impugnato ed al correlato rapporto con la P.A., potrà prefigurare il corretto assetto del rapporto esistente fra privato e Pubblica Amministrazione, nel quale si colloca la posizione giuridica soggettiva del privato, risultata compromessa dall'azione amministrativa….. Fatto ciò, potrà adottare, a rimedio, le misure più idonee alle quali l'Amministrazione dovrà conformarsi, salvaguardando in ogni caso gli eventuali, ulteriori e residui poteri discrezionali che l'Amministrazione stessa possa ancora esercitare. Questo è l'unico limite invalicabile che deve spaventare Noi, G.A. L'unica riserva – intangibile – dell'Amministrazione, che il Giudice deve lasciare integra nella fase conformativa post processo, esiste o meno a seconda che l'Amministrazione conservi o meno, dopo l'accertamento del Giudice, eventuali , residui poteri discrezionali.

Nell'art. 34, comma 1 lettera c) ove si prevede –lo ripetiamo - la condanna ad adottare misure atipiche, idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, il Codice configura una nuova pronuncia del Giudice amministrativo, la cui effettiva proponibilità non può essere messa in discussione, pena la violazione dei superiori principi del "giusto processo" e della "tutela piena ed effettiva" dianzi trattati.

Conferma tale interpretazione il riferimento al nuovo ruolo che il Giudice amministrativo è tenuto oggi a svolgere nel contenzioso sui contratti pubblici.

Le norme di riferimento del Codice (artt. 121, 122 e 124) traslate, con qualche modifica dal decreto legislativo n. 53/2010 di recepimento della cosiddetta Direttiva

Ricorsi (n. 66/2007) devolvono al Giudice Amministrativo di determinare gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sul contratto, privandolo, integralmente o parzialmente, della sua efficacia o applicando le misure sanzionatorie alternative,

nelle specifiche ipotesi di illegittimità previste espressamente dalla Legge e nelle altre generali ipotesi di illegittimità che abbiano inficiato la procedura di gara e l'aggiudicazione.

Il nuovo ambito di decisione in materia, rimesso al Giudice amministrativo, è inedito e assai ampio, ancorchè il Legislatore abbia espressamente indicato alcuni elementi di cui tener conto ai fini della dichiarazione di inefficacia del Contratto.

Questi elementi sono individuati dal Codice con riferimento alle condotte procedimentali delle Parti quali: la gravità della condotta della Stazione appaltante, la situazione di fatto, gli interessi delle parti, l'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione , lo stato di esecuzione del contratto e la possibilità di subentro.

Il complesso apprezzamento cui il Giudice amministrativo è ora tenuto nella materia di esame, implica il miglior bilanciamento fra gli interessi privati e pubblici in gioco, da compiersi con una valutazione estesa a tutti gli anzidetti elementi .

Per confermare l'ammissibilità di una generale azione atipica di condanna disposta dal Codice, all'art. 34 primo comma, lettera c) cit., giova, altresì, il riferimento ai poteri del Giudice amministrativo in materia di giudizio sul noto "silenzio – rifiuto" della P.A. (art. 31, comma 3).

La norma prevede, al riguardo, che il Giudice possa pronunciare sulla fondatezza della pretesa quando si tratti di attività vincolata e non residuino ulteriori margini di esercizio della discrezionalità, propria dell'Amministrazione.

Ricorrendo tali presupposti,ossia quando l'istruttoria sia completa, i fatti risultino compiutamente accertati e non vi siano né ulteriori verifiche né ulteriori possibili valutazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione, il Giudice potrà emettere una condanna all'adozione del provvedimento necessario a soddisfare congruamente la pretesa valutata e ritenuta fondata in giudizio.

I molteplici strumenti istruttori di cui dispone, oggi, il Giudice Amministrativo, in parità con quelli applicabili nel processo civile, consentono di accedere pienamente al fatto per ricostruire l'assetto degli interessi coinvolti, sotto tutti i profili dedotti dalle parti ed assicurare una tutela piena ed effettiva delle situazioni soggettive azionate.

Se tutti gli operatori del processo amministrativo metteranno impegno, nei rispettivi ruoli,soprattutto nella fase cognitiva del processo amministrativo, all'esito dell'ampio accertamento compiuto, su tutti i profili di lesione dedotti dal ricorrente, le Parti potranno chiedere ed i Giudici dovranno emettere pronunce di condanna atipiche, corredate di puntuali statuizioni conformative per l'Amministrazione ed idoneamente satisfattive, in maniera piena ed effettiva della pretesa azionata.

La formula, finora usata nelle sentenze di annullamento, "fatti salvi i successivi provvedimenti dell'Amministrazione" (che non compare più nel Codice e che per decenni ha indotto il G.A.ad annullare sbrigativamente l'atto e rimetterne la

rinnovazione alla stessa Amministrazione, ritenendosi precluso ogni suo intervento diretto sull'attività amministrativa) potrà essere archiviata per la Storia, di sicuro per un numero elevatissimo di contenziosi, tra i quali non potranno mai rientrare – è bene ricordarlo – i casi in cui, dopo l'annullamento residuano, in favore dell'Amministrazione, ulteriori poteri discrezionali, da poter ancora esercitare.

Fuori da questi casi, la sentenza di oggi, non può più limitarsi alla mera declaratoria di illegittimità dell'atto impugnato ed a un dispositivo di annullamento appena sia stato trovato, nel processo, un qualunque vizio di illegittimità ritenuto fondato. Il Giudice deve – fin dalla fase cognitoria e senza attendere la reiterazione dell'atto da parte dell'Amministrazione od il successivo giudizio di ottemperanza – caricare la sentenza di tutte quelle statuizioni costitutive e ordinatorie che possono garantire, sotto un profilo temporale, ma soprattutto nella sostanza, ma anche sotto un profilo temporale. il soddisfacimento reale di chi ha ragione!

5. LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELLA SUA DIMENSIONE QUALI - QUANTITATIVA: DATI NAZIONALI E PIEMONTESI.

La parte finale della Relazione illustra la dimensione quali - quantitativa della Giustizia Amministrativa,in campo nazionale ed in terra piemontese. I dati presi a riferimento sono del 2010.

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 2010, il contenzioso nazionale presso i TAR è stato di circa 57.000 Ricorsi, a fronte di 179.162 sentenze emesse. Vi è stato un aumento di contenzioso rispetto al 2009, di circa 2000 Ricorsi; esso conferma che il contenzioso aumenta annualmente, oltre a mutare la qualità, portandosi allo scrutinio del Giudice Amministrativo fattispecie sempre più complesse e rilevanti.

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, che interessano direttamente le politiche sociali ed 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, 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 satisfattiva.

Il risarcimento, proponibile in ogni azione davanti al G.A, aggrava i procedimenti, ma rende effettiva, per il cittadino, la tutela giudiziaria.

Al TAR del Piemonte, i dati dell'ultimo periodo, dal 1997 al 2010 mostrano la seguente sequenza:

2775 – 2337- 2360- 3483- 2145 -1708- 1969 -1856 – 1653 – 1546 – 1673 – 1659 – 1395 – 1576.

La sensibile crescita del contenzioso del 2010, pari a pari a 181 Ricorsi, ossia circa il 15%, rispetto all'anno precedente, non mi consente di individuare il fattore prevalente cui imputare detto aumento. Non ho elementi per interpretare il dato.

I ricorsi in appello introitati dal Consiglio di Stato, nel 2010, sono stati pari a 10.791, sostanzialmente corrispondenti all'anno 2009 e pari al 9% circa delle Sentenze rese in primo grado.

Il contenzioso davanti al Giudice Amministrativo, in questa Regione, è davvero contenuto, rispetto alle Regioni del centro-sud, se rapportato alla popolazione. Il Piemonte si conferma la Regione a basso tasso di litigiosità contro la Pubblica Amministrazione! Questo dato è sicuramente interpretabile in termini di legalità e giustizia, situazione, quella piemontese, certamente migliore rispetto alle altre realtà territoriali. Il Piemonte resta, quindi, "un'isola felice", in fatto di legalità e giustizia, rispetto al resto del Paese!

Resta confermata 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 Pubblica Amministrazione, saranno migliorate di qualità, nella cura dell'interesse pubblico e della tutela e salvaguardia dei diritti dei cittadini. La Legalità e la Giustizia passano per questo parametro.

Il nuovo Ordinamento costituzionale, di tipo Federal/Regionale, sta prendendo corpo con l'imminente federalismo fiscale e così il nuovo Sistema amministrativo, articolato su governi locali, influenzerà il contenzioso amministrativo.

Nel 2010, presso il TAR del Piemonte, sono state pubblicate in totale n. 4720 Sentenze, n. 872 Ordinanze cautelari e n. 105Decreti Monocratici cautelari.

I rimedi approntati dal Legislatore (riti accelerati e vari rimedi di natura processuale ed organizzativa)si stanno rivelando utili, ma non ancora adeguati, dal punto di vista strutturale, rispetto alla domanda di giustizia e soprattutto rispetto alla sua attuale, maggiore complessità. Quattrocento 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 "suppliche", che tutti i Presidenti dei TAR non si lasciano scappare per presentare al Parlamento ed all'esecutivo nutriti "cahiers de dolèance".

Sul tema continuano a prevalere i toni negativi con i quali si evidenzia una emergenza che va risolta sollecitamente, pena l'irrecuperabile compromissione dell'immagine stessa del Parlamento, dell'Esecutivo e della stessa Giustizia Amministrativa!

Non sta a me ammonire, ma è bene che ognuno faccia la sua parte e subito!

Le cifre del preoccupante scenario: in campo nazionale, pendono circa 630.000 Ricorsi, nelle varie Sedi, in attesa di giudizio. La pendenza dei ricorsi presso il Consiglio di Stato sembra pari 22.779, con una consistente flessione di circa 7000 rispetto all'anno precedente. A Torino ci ritroviamo circa 12478 Ricorsi giacenti!

Si può ribadire che, per gran parte 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!

Il problema dell'arretrato, che è divenuto emergenza nazionale, si incanalerà su una buona strada, se si riuscirà a coinvolgere direttamente gli stessi Magistrati , chiedendo loro un impegno suppletivo, da svolgersi nell'ambito di

Sezioni e/o Collegi speciali, con congrua incentivazione, ma senza ripercussioni negative sull'attuale livello di produttività, che è già di per sé elevato.

I 1576 Ricorsi introitati nel 2010 riguardano le seguenti materie: 1. Edilizia ed Urbanistica n.359; Stranieri n.311; Appalti Lavori, Servizi e Forniture 221; Regione ed Enti Locali n.96; Autorizzazioni e concessioni n. 62; Sicurezza pubblica n.96; Pubblico Impiego n.61; Commercio ed Artigianato n. 319; Materie Elettorali n. 19; Inquinamento n.32; Servizio Sanitario Nazionale n.21; Ambiente n. 38; Istruzione n.24; Professioni e Mestieri n.11; Espropriazione per Pubblica Utilità n.10; Enti Pubblici n.7; Agricoltura n.9; 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.359, 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 Pubbliche Amministrazioni, di fronte alle sentenze del Giudice.

A Torino, nel 2010, sono stati introitati appena 22 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 Pubbliche Amministrazioni, 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 capita di riscontrare tale esemplare condotta in altre Regioni!

Da anni, dati costanti rivelano che 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, di maggior valore ed impatto sociale, arrivano in Consigli di Stato che esplica- egregiamente - 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, dei Signori Avvocati e del personale tutto di assicurare, in terra piemontese la credibilità del Processo amministrativo in termini di ragionevole durata, imparzialità, equilibrio, pienezza, effettività e satisfattività, tutti valori da riferire ala 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 di qui ad un anno (che Dio lo voglia): **"In nome del Popolo Italiano dichiaro aperto, per il Tar del Piemonte, l'Anno giudiziario 2011".**