

**Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia
Lecce**

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2012

Antonio Cavallari

Saluto

Alle autorità religiose, politiche, civili e militari; a tutti coloro che ci fanno l'onore di partecipare alla cerimonia di apertura dell' Anno Giudiziario della Giustizia Amministrativa un sentito ringraziamento.

Fra tutti, un particolare saluto voglio rivolgere all'Avvocato Distrettuale dello Stato, Giovanni Gustapane, che a partire dal 20 marzo p.v. lascerà il servizio.

La particolare attenzione non è dovuta al fatto fisiologico del raggiungimento di una certa età e quindi al collocamento a riposo, ma alla cessazione di una esperienza lavorativa di elevatissimo livello e, in larga parte, comune (più di trenta anni).

Nel tempo ho maturato il convincimento che i requisiti tecnici, cioè la conoscenza delle norme, sono acquisibili abbastanza facilmente; non è così invece per la capacità di interpretare le norme in modo realmente adeguato alle situazioni da regolare. Questo implica la conoscenza degli istituti giuridici, humana pietas (nel senso di disponibilità a comprendere gli altri) e quel tanto di "fantasia" che rende la norma duttile, atta a regolare i fatti della vita in modo da assicurare la adeguatezza della disciplina normativa alle esigenze, via via sempre diverse e più articolate, del vivere.

L'avv. Gustapane ha sempre dimostrato di possedere queste doti; ricordo un episodio, fra i tanti, nel quale ebbe la ventura di dover difendere due provvedimenti relativi ad una stessa persona e fra loro configgenti; svolse una difesa unitaria che raccordò i due atti evidenziando un filo logico comune, forse estraneo alla penna degli autori.

Ora è tempo di rendere conto di ciò che è stato fatto nel 2011 e di formulare qualche considerazione in proposito.

La situazione logistica e funzionale.

Brevi cenni alla situazione logistica e funzionale del Tribunale Amministrativo Regionale di Lecce. Questa sede, bella e solenne (tanto da aver ospitato le riprese di fiction di rilievo nazionale), ha nel tempo evidenziato carenze logistiche, che in parte sono state risolte, con l'acquisizione in locazione di locali di proprietà della Provincia di Lecce, e avranno fine se acquisiremo in locazione o in proprietà altri locali, ora della società a responsabilità limitata costituita dalla Provincia di Lecce per la cartolarizzazione delle cessioni immobiliari.

Le ristrettezze finanziarie non hanno impedito lo svolgimento di una procedura di mobilità e di un concorso nazionale, a seguito dei quali l'organico si è arricchito del dirigente dei servizi amministrativi e di una funzionaria, assegnata alla direzione dei servizi di Segreteria della seconda Sezione giurisdizionale.

I magistrati in servizio sono complessivamente quindici; due validissimi consiglieri sono stati trasferiti ad altra sede, ma sono stati sostituiti con altrettanti magistrati, che daranno anch'essi ottima prova di sé.

Nell'anno 2011 sono stati depositati n. 1909 ricorsi; sono state pubblicate n. 1909 sentenze, che definiscono altrettanti ricorsi, e n. 1605 decreti decisori, che definiscono un pari numero di controversie; sono state adottate n. 649 ordinanze cautelari, n. 228 ordinanze collegiali, n. 200 decreti monocratici.

I numeri indicati sono molto soddisfacenti, specie se si tiene conto che gli istituti dei motivi

aggiunti e dei ricorsi incidentali sono ampiamente utilizzati – e questo fa lievitare la complessità delle controversie – e che le direttive dell'organo di autogoverno fissano in circa 80 il numero di sentenze che un magistrato deve depositare in un anno.

E' vero che il numero di 1605 decreti decisori non è motivo di compiuta soddisfazione, dato che il fenomeno della perenzione dei giudizi per il venir meno dell'interesse dopo un certo lasso di tempo è la riprova della inadeguatezza della risposta alla domanda di giustizia (e su questo punto ritornerò dopo), rimane tuttavia il dato di 1909 giudizi definiti con sentenza a fronte di 1909 ricorsi introitati nell'anno.

La pendenza alla fine dell'anno 2011 è di 5001 ricorsi, a fronte di 6764 ricorsi pendenti alla fine dell'anno 2010.

Si deve dare atto che il raggiungimento di questi risultati è dovuto all'impegno di tutti e alla piena collaborazione che regna fra magistrati e personale di segreteria.

Bisogna poi aggiungere, al dato obiettivo della produzione, l'aspetto soggettivo del clima di serenità e di piena collaborazione esistente nei rapporti col foro e con gli utenti del servizio.

La qualità della produzione.

Il dato numerico non è tuttavia quello più importante, dato che la ripetitività e la complessità del flusso dell'azione amministrativa comportano l'esaltazione dell'effetto conformativo delle sentenze del giudice amministrativo: una sentenza che indaga compiutamente un istituto giuridico, delinea le coordinate per una corretta applicazione e, per la bontà delle argomentazioni svolte, convince l'operatore risolve una sola controversia ma ne previene molte altre.

Quanto al rilievo della produzione di questo Tribunale basti ricordare: l'interpretazione che, per la disciplina paesaggistica delle opere del Ministero della difesa, ha colmato la lacuna causata, nella regola portata dall'art. 354 del codice dell'ordinamento militare, dalla mancanza del decreto del Presidente del Consiglio previsto dall'art. 147, terzo comma, del d. lgs. n. 42 del 2004;

le decisioni sul tema della coerenza delle linee guida dettate col regolamento regionale n. 24 del 2010 alle linee guida nazionali (dettate col D.M. 10 settembre 2009) relative alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili; linee guida, quelle nazionali, che, nell'intento di favorire l'insediamento delle strutture in questione, delineano un procedimento ridondante, che si articola inizialmente nell'individuazione dei siti non idonei, richiedendo tuttavia una successiva valutazione della compatibilità dello specifico impianto col sito specificamente individuato dal proponente (vedi, in proposito, l'All. 3, lett. d), al D.M. 10 settembre 2010);

le decisioni in tema di raccolta del giuoco, che raccordano la più recente legislazione nazionale in materia all'evoluzione della giurisprudenza comunitaria e che trovano sostanziale conferma nella recente sentenza della Corte di Giustizia 16 febbraio 2012 Costa e Cifone;

l'individuazione dei rapporti esauriti e per questo sottratti alla disciplina portata dalla sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma in base alla quale detti rapporti sono sorti. Mi riferisco alla individuazione delle denunce di inizio attività non incise dalla sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2010, individuazione che è stata condotta alla luce della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15 del 2011.

Merita attenzione il fatto che, se fosse stato applicabile *ratione temporis* l'art. 19, comma 6 ter, del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (" La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104."), tutte le situazioni avrebbero potuto essere sottoposte al procedimento di Autorizzazione Unica perché in ogni tempo gli interessati possono sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione e contestare l'eventuale comportamento omissivo, sicché una D.I.A. non può mai concretare un rapporto esaurito.

Questo avrebbe fatto felici i sostenitori della naturalità del paesaggio, meno ovviamente coloro che vedono nelle energie rinnovabili una valida alternativa al petrolio e all'energia atomica e coloro che nelle energie rinnovabili hanno investito ed investono.

L'andamento della litigiosità

Dal complesso dei ricorsi introitati nel 2011 si desume un livello della litigiosità leggermente inferiore rispetto al 2010 (nel 2010 sono stati depositati 2111 ricorsi, nel 2011 1909 ricorsi).

I - Le controversie in tema di urbanistica vanno di pari passo con la scarsa attività dei comuni e delle province in questo settore: la legge n. 20 del 2001 rimane non applicata; del documento regionale di assetto generale non v'è formazione completa.

Invero, l'esperienza ha insegnato che le programmazioni urbanistiche di ampio respiro, come quelle eccessivamente dirigistiche, non hanno successo.

Fanno eccezione, quanto al profilo quantitativo del contenzioso, le controversie in tema di tipizzazione delle aree oggetto di vincoli espropriativi scaduti.

Una prima ragione del contendere è l'iscrizione del vincolo alla categoria dei vincoli conformativi o a quella dei vincoli espropriativi; una volta superato questo dubbio e ascritto in sentenza il vincolo alla seconda categoria, si ha, nella stragrande maggioranza dei casi, l'inerzia dell'amministrazione nell'eseguire la sentenza e l'insorgere di un'altra contesa, volta a censurare quest'inerzia e ad ottenere l'attività sostitutiva del commissario ad acta nominato dal Tribunale.

L'inerzia è sicuramente un fatto negativo (tanto da aver dato luogo alla pronuncia del Tribunale amministrativo regionale di Bari n. 254 del 2012 che applica una misura coercitiva indiretta, cioè una sanzione economica per ogni giorno di ritardo), ma ha le sue giustificazioni.

Anche se la giurisprudenza, per evitare che l'accoglimento di un ricorso prodotto avverso una singola previsione dello strumento urbanistico generale ne comporti l'annullamento in toto, ha elaborato il concetto della scindibilità delle varie previsioni che concorrono a formare lo strumento in questione, questo è (nelle intenzioni) elaborato come un unicum, un corpo che si compone di varie parti, tutte necessarie per conseguire lo scopo prefisso, cioè la disciplina urbanistica dell'intero territorio comunale.

Il venir meno della destinazione a standards di una certa area (in questo si concreta la decadenza di un vincolo espropriativo) comporta un'alterazione della dotazione complessiva, sicchè l'amministrazione comunale deve vagliare se quell'area è necessaria per assicurare la dotazione di standards prevista dalla legge o voluta dallo strumento urbanistico; in caso non ne ravvisi la necessità, procederà alla ritipizzazione richiesta, altrimenti si dovrà prevedere un indennizzo che accompagni il nuovo vincolo (previsione questa che non ha mai trovato spazio per la limitatezza delle risorse comunali e per l'estraneità della stessa alla logica delle nostre amministrazioni).

L'adeguamento della disciplina urbanistica, anche a seguito di procedure sollecitatorie giudiziarie, avviene con notevole calma (o lentezza) non a causa di precostituiti atteggiamenti negativi nei confronti degli interessati, non per la volontà di danneggiare alcuni e di favorire altri, ma – in genere - per le difficoltà che un organismo elettivo incontra nel comporre una pluralità di interessi - specie quando si tratta di modificare il disegno originario - e per il peccato originale della spettanza al privato di una rendita di posizione costituita dal valore edificatorio di un suolo.

Il legislatore del 1977 ha cercato di eliminare tale rendita mutando il contenuto del titolo che abilita all'edificazione e costruendo lo stesso come attribuzione del diritto di edificare contro un prezzo, ma la Corte Costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980 ha escluso qualsiasi portata innovativa della norma; e questo giustamente perché il proprietario trasferisce sull'acquirente ogni onere raggiungendo così il risultato che si intendeva vanificare attribuendo alla mano pubblica lo ius aedificandi senza aver considerato che il mercato dei suoli è libero e i prezzi sono fissati liberamente.

Ciò vuol dire che il nostro sistema è, allo stato delle conoscenze, il più adatto ad una società ispirata

a principi di libertà e che le disfunzioni che lo stesso determina rientrano nella fisiologica perfettibilità di ogni sistema.

II - Ha invece un andamento sostenuto la litigiosità in tema di tutela del paesaggio e di ambiente, in specie per ciò che attiene alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Nel settore della tutela del paesaggio viene in rilievo l'osservanza del PUTT, strumento formato nel 2000 che disciplina l'intero territorio regionale con una serie di indirizzi di tutela e di direttive di tutela in dichiarata applicazione dell'art. 149 del d.lgs. n. 490 del 1999.

Si rammenta che il Piano urbanistico territoriale è previsto dalla legge regionale n. 56 del 1980 e in base all'art. 1 "indica le aree e/o gli ambienti da sottoporre a specifica disciplina di tutela e, al riguardo, può anche disporre, in particolari casi, prescrizioni immediatamente operative".

Poiché l'art. 117 della Costituzione, nella formulazione dell'epoca, includeva solo l'urbanistica e non la tutela del paesaggio fra le materie nelle quali la competenza legislativa era ripartita fra Stato e Regioni, il Piano urbanistico regionale è stato legittimato col riferimento al citato art. 149.

Questa norma prevedeva che "Le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali indicati all'articolo 146 mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali".

L'art. 146 elencava una gamma specifica di territori aventi sicuro valore paesaggistico, sicché il PUTT, che distingue praticamente tutto il territorio in ambiti territoriali estesi e ambiti territoriali distinti, sembra debordante rispetto ai limiti posti dall'art. 149.

La legislazione nazionale si è poi evoluta con il d.lgs. n. 42 del 2004, che nell'art. 143, prevede che i piani paesaggistici operino la "ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136", la "eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1", nonché la "individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione".

Posto che gli artt. 136 e 134 riguardano beni tutelati per legge e beni individuati in base ad una specifica ed articolata procedura, nella quale si deve dare conto dello specifico valore paesaggistico rivestito dal bene, sembra che gli "ulteriori contesti" di cui all'art. 134 non possano essere ampi territori caratterizzati solo dalla ordinarietà.

In sintesi, nel settore delle energie rinnovabili vi è stato un orientamento normativo (ad esempio, nella legge regionale n. 31 del 2008) che ha favorito questi insediamenti.

La realizzazione degli stessi deve però superare il vaglio della compatibilità ambientale e paesistica, superare un esame attento e rigoroso svolto da organi diversi che si trovano ad operare con competenze in parte sovrapponibili, applicando norme che tutelano anche i paesaggi agrari.

In sostanza, assistiamo ad una riedizione del fenomeno che si è verificato in occasione della realizzazione della rete di telefonia mobile, fenomeno disciplinato con la legge n. 36 del 2001 che, nell'art. 8 disciplinava le competenze di stato, regioni e comuni, attribuendo a questi ultimi la funzione di "adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici."

Questa funzione, all'epoca, fu esercitata dai comuni ostacolando la realizzazione degli impianti, perché i cittadini ne ritenevano la pericolosità; gli ostacoli furono superati solo grazie alle sentenze della Corte costituzionale nn. 303 e 307 del 2003, secondo le quali: a) esigenze di unitarietà permettono di allocare a livello statale competenze di diverso livello; b) la necessità di stabilire livelli uniformi nel territorio nazionale legittima l'attribuzione allo Stato del compito di fissare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità come valori di campo; c) spetta alle regioni e agli enti locali di individuare criteri localizzativi e standards urbanistici che rispettino la programmazione nazionale degli impianti e non siano tali da impedire o ostacolare

ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

Ora, i timori di danni all'ambiente e al paesaggio e l'aggressività di chi propone la realizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili danno vita ad una notevole litigiosità. Questo fenomeno deve essere prevenuto e mitigato da regole che disciplinino in modo preciso le competenze degli organi chiamati a pronunciarsi in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, senza sovrapposizioni o duplicazioni di giudizi.

Gli ultimi accadimenti hanno ricordato quanto sia importante ed ineludibile il soddisfacimento del fabbisogno energetico.

III – Ha subito un certo decremento la litigiosità in tema di appalti pubblici, fenomeno da correlare sia alla limitata capacità di spesa della Pubblica amministrazione sia ai correttivi apportati alla disciplina concorsuale, fra i quali merita una citazione quello relativo alla tassatività e limitazione delle cause di esclusione dalle procedure portato dall'art. 46, comma 1 bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, codice dei contratti pubblici.

A proposito di appalti, sembra meritevole di approfondita riflessione l'orientamento giurisprudenziale che riconduce nell'ambito della innocuità le dichiarazioni incomplete rese ai sensi dell'art. 38 del citato decreto legislativo.

Se è vero che questa norma richiede dichiarazioni di notevole complessità, specie quando la vita delle imprese è caratterizzata da elevata "fluidità", e spesso chi rende le stesse incorre in errori in buona fede, è altrettanto vero che le dichiarazioni in esame sono richieste ad operatori professionali e non a soggetti sprovveduti.

Inoltre la disposizione agisce sul piano della prevenzione imponendo alle imprese di rendere dichiarazioni complete e veritiere ed escludendo di conseguenza che l'assenza dei requisiti di carattere generale prescritti possa essere volutamente ignorata da amministrazioni pesantemente condizionate.

IV - La sostanziale stabilizzazione nell'andamento della litigiosità innanzi a questo Tribunale, come dinanzi alla gran parte degli altri Tribunali amministrativi regionali, sarebbe motivo di soddisfazione se ciò dipendesse dalla stabilizzazione dei motivi di contesa.

Induce, invece, a riflettere la circostanza che, attribuite al giudice ordinario le controversie in materia di impiego con gli enti pubblici, l'attribuzione al giudice amministrativo da parte del legislatore di ulteriori materie abbia avuto un arresto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 o sia stata interpretata in modo riduttivo (mi riferisco, ad esempio, alla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2010 che ha interpretato l'art. 4 del d.l. n. 90 del 2008 - «sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica» - nel senso che l'attribuzione ha ragion d'essere solo quando sussista l'esercizio di un potere pubblico).

In sostanza si è assunto come un postulato l'attribuzione in via esclusiva della cognizione :

a) al giudice amministrativo degli interessi legittimi nonché dei diritti soggettivi nelle vicende in cui viene in rilievo anche indirettamente l'esercizio di un pubblico potere;

b) al giudice ordinario dei diritti soggettivi.

Si è quindi preferita una lettura dell'art. 103 della Costituzione che ricollega la giurisdizione amministrativa all'attività autoritativa della pubblica amministrazione e quindi riconnette la cognizione dei diritti da parte di questo giudice alla connessione degli stessi con l'esercizio anche indiretto di un potere autoritativo.

Sembra questa una lettura giustificata dalla perpetuazione della concezione autoritativa dell'attività amministrativa, lettura che confina il giudice amministrativo a vivere nel passato, in un ambito destinato a divenire sempre più asfittico.

Viene spontaneo chiedersi se l'equazione giustizia amministrativa = sindacato dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione sia il risultato del complessivo disegno presente nella

Costituzione.

Se l'art. 103 assegna al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi, l'art. 113 prevede che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Se l'utilizzazione della congiunzione disgiuntiva "o" non è di certo sufficiente ad escludere che l'ambito della giurisdizione sia ripartito in base alle due equazioni diritti soggettivi = giurisdizione ordinaria e interessi legittimi = giurisdizione amministrativa, sovviene il terzo comma, secondo il quale la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

La Costituzione prevede, quindi, che il giudice ordinario possa annullare gli atti dell'amministrazione, compiendo un notevole passo avanti rispetto alla disapplicazione dell'atto amministrativo lesivo di diritti soggettivi. Elabora un disegno nel quale i due ambiti giurisdizionali non hanno confini ancorati, in via esclusiva ed immodificabile, l'uno ai diritti soggettivi e l'altro agli interessi legittimi, attribuendo alla giurisdizione amministrativa soltanto il sindacato dell'attività autoritativa dell'amministrazione, ma ipotizza ed ammette scenari diversi, rimessi al legislatore ordinario.

E questo è avvenuto, ad esempio, con l'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, che ha attribuito al giudice ordinario il potere di disapplicare gli atti amministrativi presupposti nelle questioni relative a rapporti di lavoro, se questi atti sono illegittimi, cioè sono lesivi di interessi legittimi.

La Costituzione, prevedendo due ambiti giurisdizionali modulabili dal legislatore ordinario, ha consentito a questo di perseguire uno degli obiettivi principali del "giusto processo", cioè la concentrazione innanzi ad un unico giudice di tutte le controversie relative ad una specifica vicenda. Come ho detto altre volte, non mi sembra logico che l'appaltatore del servizio di igiene urbana di un comune o di un ambito territoriale ottimale debba agire innanzi al giudice amministrativo per una questione attinente alla revisione del prezzo o canone dell'appalto e debba, invece, agire innanzi al giudice ordinario se la questione riguarda l'igiene di una strada o di un ambito non compreso nell'oggetto del contratto.

Se ai fini della "concentrazione dei giudizi" mi sembrano positivamente valutabili alcune aperture della Corte di Cassazione (vedi le sentenze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 4336 del 2007 e n. 12252 del 2009) in tema di attrazione nella sfera del giudice amministrativo di vicende spettanti al giudice ordinario ma strettamente collegate ad altre che spettano al giudice amministrativo (si pensi, ad esempio, alle domande subordinate), la soluzione della questione non può esser costituita da atteggiamenti, per di più episodici, della giurisprudenza, ma dall'affiancamento al criterio base e al tempo stesso anche residuale del riparto quello dei cosiddetti "blocchi di materie", secondo il quale non la maggiore attitudine dell'uno o dell'altro giudice, ma la contiguità delle situazioni giuridiche dedotte milita per l'assegnazione delle controversie alla cognizione di un unico giudice.

La qualità dell'azione amministrativa

Premesso che più del 50% delle pronunce adottate sono di accoglimento dei ricorsi, l'esame delle stesse non porta ad individuare – in linea generale – azioni amministrative palesemente illegittime o connotate dall'intento di perseguire obiettivi diversi dalla cura del pubblico interesse, mentre è frequente l'erronea applicazione di norme complesse o di disposizioni che regolano procedimenti nei quali intervengono apporti diversi anche contrastanti.

Come si è detto a proposito della inerzia dell'amministrazione nel procedere alla formazione di una nuova disciplina urbanistica per le aree divenute prive di specifica destinazione a seguito della decadenza di vincoli espropriativi, inerzia che si verifica anche nella fase dell'esecuzione delle sentenze adottate dal giudice amministrativo nella materia, l'attività della pubblica amministrazione è caratterizzata dalla generale inosservanza dei termini fissati dalla legge o da altre disposizioni.

Questo è il dato di maggiore evidenza che si offre alla valutazione critica del giudice amministrativo.

È questo un fenomeno al quale il legislatore ha cercato di porre rimedio a partire dalla legge n. 241 del 1990, allo scopo di garantire la migliore efficienza dell'attività amministrativa, a prescindere dal rilievo di carattere penale che i fatti possono avere.

L'obiettivo di elidere la perdita di competitività che al traffico economico arrecano i tempi dell'intervento burocratico ed a maggior ragione i ritardi nell'osservanza dei tempi fissati ha portato il legislatore alla liberalizzazione di molte attività, con la denuncia di inizio attività e con la segnalazione certificata di inizio attività previste dalle diverse, nel tempo, formulazioni dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, col silenzio assenso previsto dall'art. 20 della stessa legge, da ultimo con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012.

Sono, tuttavia, ancora ampi gli spazi nei quali l'attività del privato è subordinata all'intervento dell'autorità.

I ritardi costituiscono un'area "grigia", nella quale il confine fra il ritardo dovuto all'inadeguatezza dell'apparato, per le più varie ragioni, e il ritardo dovuto ad obiettivi di carattere personale sfugge alla percezione di questo giudice.

Ciò detto, l'insieme dell'attività amministrativa esaminata non sembra possa giustificare le valutazioni sintetizzate nella collocazione dell'Italia fra le nazioni che conoscono la maggiore diffusione della corruzione, cioè la prevalenza di interessi personali sulla cura dell'interesse collettivo.

Non conosco i dati o i criteri con i quali queste statistiche vengono formate e non sono perciò nelle condizioni di contestarle.

Come ha detto il Presidente della Corte dei conti nella relazione svolta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, non sembra attendibile l'attribuzione all'Italia del 50% dell'intero importo della corruzione in Europa.

Se quelle statistiche e quei dati non sembrano attendibili e se la esperienza locale del giudice amministrativo non permette di dare una dimensione più o meno precisa al fenomeno della corruzione, l'attenzione deve tuttavia rimanere vigile, sicché non deve essere inteso come un segnale di allarme ma solo come una doverosa misura di prevenzione l'invito agli organi politici e burocratici ad un maggiore impegno nella migliore utilizzazione delle risorse personali e materiali di cui l'amministrazione dispone per lo svolgimento di compiti che interessano tutti, nei mutevoli ruoli di fornitori e utenti di servizi.

Considerazioni finali.

L'analisi dell'attività giudiziaria nell'anno 2011 non può prescindere dall'operatività del codice del processo amministrativo, entrato in vigore nel settembre del 2011.

Quello decorso è stato, quindi, il primo anno intero utile ai fini di una valutazione meditata.

La codificazione degli istituti, a fronte del precedente ricorso a quanto la giurisprudenza aveva creato per assicurare il corretto svolgimento del processo amministrativo, ha colmato il vuoto del versante processuale rendendo, sia al fornitore che all'utente del servizio, più agevole il cammino in un sentiero già per l'innanzi di facile percorribilità, a fronte delle asperità che altri percorsi processuali conoscono.

L'effettività della tutela è ora assicurata, ad esempio:

a) dall'integrazione delle azioni esercitabili innanzi al giudice amministrativo, comprensive ora delle misure cautelati collegiali, monocratiche ed ante causam, previste rispettivamente dagli artt. 55, 56 e 61, dell'azione di annullamento ex art. 29, dell'azione generica di condanna ex art. 30, primo comma, dell'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi e di diritti soggettivi ex art. 30, secondo comma, dell'azione di adempimento anche in forma specifica ex art. 34, primo comma lett. c), dell'azione dichiarativa dell'illegittimità dell'atto ex art. 34, terzo comma, dell'azione di ottemperanza ex art. 112, dell'azione ingiuntiva ex art. 118;

- b) dalla dilatazione di alcuni termini, che ha reso meno affannata la strategia processuale;
- c) dal dialogo fra giudice e avvocati reso più intenso dall'art. 73.

L'insieme trova poi il suo completamento in adeguate dotazioni personali di hardware e software e, infine, in un sistema informatico che contribuisce notevolmente alla velocizzazione del processo, dal deposito del ricorso alla pubblicazione della sentenza.

Un'ultima considerazione va fatta per il contributo unificato, specie in relazione al livello raggiunto per i ricorsi di cui all'art. 119, primo comma lett. a) c.p.a., cioè per le controversie attinenti procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture.

Quale che sia lo scopo perseguito dal legislatore (far partecipare l'utente alle spese necessarie per l'erogazione del servizio o scoraggiare l'accesso al servizio), è necessario riflettere sulle difficoltà che la finanza pubblica e con essa l'intera economia sovrana incontra per la dilatazione della spesa e il conseguente accesso al finanziamento del debito pubblico a condizioni sempre più onerose.

Anche dando per scontato il successo dei tentativi di aprire il mercato dei titoli di Stato al fine di collocare i medesimi a condizioni migliori e delle società che vendano titoli rappresentativi della proprietà di beni ceduti dallo Stato alle stesse società, nonché delle azioni volte a migliorare la qualità e ridurre la quantità della spesa, è indubbio che la società non può affrontare la spesa pubblica per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nella misura e nella qualità richieste dagli utenti.

La differenza, sotto il profilo economico, fra funzioni e servizi è venuta meno. Se gli ultimi vengono erogati contro un prezzo, la somma dei prezzi pagati non copre mai il costo del servizio; lo stesso avviene per lo svolgimento delle funzioni, in ordine alle quali il prezzo richiesto all'utente, se è chiesto, non è mai adeguatamente commisurato al costo della funzione.

Il quantum di attività e di spesa necessario per soddisfare un bisogno dipende dal modo in cui lo stesso è percepito, cioè da una variabile soggettiva, quale è la percezione.

Avviene quindi che vengano soddisfatti in misura maggiore i bisogni che si presentano come più pressanti, per i quali la soddisfazione si presenta come necessaria e immediata.

Minore attenzione viene invece rivolta a bisogni diversi, che si possono definire come strategici perché la soddisfazione rientra negli obiettivi strategici, cioè negli obiettivi di sviluppo della società nel medio e lungo periodo.

Fra questi, il bisogno della giustizia.

Quelle relative a questo bisogno possono essere definite come spese di investimento, a fronte delle spese correnti, relative alle necessità giornaliere.

E' evidente che in tempi difficili le spese per "investimenti" soffrono più delle altre.

Tuttavia, se si ha un obiettivo almeno di medio periodo la "giustizia" non può essere considerata un bisogno da soddisfare in misura ridotta rendendo l'accesso più difficile.

Se la partecipazione in una qualche misura alle spese di erogazione del servizio "giustizia" rientra nella nostra tradizione e se la entità della partecipazione è ridotta o esclusa per determinati tipi di controversie o è ragguagliata al valore della causa, appare ingiustificabile che l'entità del contributo assuma notevole consistenza per le controversie in materia di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture.

La finalità di scoraggiare il ricorso al servizio non appare giustificata, per la capacità degli organi della giustizia amministrativa di affrontare la massa delle controversie e la ridotta incidenza percentuale delle medesime, infine per la grande incidenza che una corretta gestione del mercato ha in un periodo difficile come quello che viviamo.

Lo scopo di ottenere una più consistente partecipazione al costo del servizio sembra, da un lato, espressione di una visione inesatta della congiuntura economica e delle difficoltà in cui si dibatte chi cerca di "fare impresa" e per questo tutela la propria posizione in giudizio innanzi alla pubblica amministrazione, dall'altro il portato di una concezione mercantilistica e distonica e si può così sintetizzare: la soluzione della tua controversia è importante, oltre che per te, per l'economia in generale e per questo ti assicuro una corsia preferenziale e ti faccio pagare di più.

Applicando questo iter logico nel campo sanitario, si dovrebbe far pagare di più per un "codice

rosso” al pronto soccorso.

Comunque, il risultato deflattivo ottenuto non sembra coerente con le capacità operative degli organi della giustizia amministrativa e, in particolare, di questo tribunale.

Grazie a tutti.