

Discorso inaugurale della Giustizia Amministrativa nella Regione Veneta del
Presidente dott. Bruno Amoroso

Per l'anno 2014
"La Crisi del Diritto"
In margine all'opera del Prof. Paolo Grossi

Un cordiale saluto a tutti gli intervenuti da parte del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto.

Con vivo compiacimento si registra in sala la presenza di molte Autorità e di un pubblico altamente qualificato, ciò che onora particolarmente questa cerimonia.

Mi asterrò dal porgere saluti particolari per il timore di trascurare qualche personalità presente.

Mi limito pertanto, per dovere istituzionale, a comunicare la presenza del Pres. Riccardo Virgilio, Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, in rappresentanza del Consiglio e del Cons. Ermanno De Francisco in rappresentanza del Consiglio di presidenza della Giustizia Amministrativa.

Molti dei cortesi ospiti avranno già presenziato alle precedenti cerimonie inaugurali presso la Corte d'Appello e la Corte dei Conti, ed in queste autorevoli sedi avranno ascoltato le rituali esposizioni in tema di carenze di personale, dell'organico dei Magistrati e delle strutture.

Il Tribunale Amministrativo si associa, con grande determinazione alle istanze delle Magistrature parallele, facendo voti a che le nuove iniziative che attendiamo dal Paese, possano valere, non pensiamo a risolvere, ma quanto meno ad attenuare il permanente stato di disagio, che non è soltanto dovuto alle riferite carenze, ma ai fattori endogeni del sistema di giustizia, ancorato a vecchie concezioni della funzione giudiziaria e che non sempre hanno seguito lo sviluppo del portato sociale ed economico, rendendo anacronistici molti dei profili caratteristici della funzione.

Sempre per rispetto agli intervenuti, sarà evitata l'enunciazione degli aridi dati statistici relativi alla attività del Tribunale.

Questi dati sono illustrati dalle schede prospettiche distribuite in sala e dalle quali sarà possibile ricavare i nostri fattori di produttività.

Sono tuttavia doverose alcune informazioni relative alla vita del TAR.

Sono lieto di poter comunicare che il Tribunale ha trovato, di recente, un nuovo presidente di sezione nella persona della Dott. Oria Settesoldi, che ci proviene dal TAR Friuli Venezia Giulia ed alla quale auguriamo felice e proficuo lavoro.

Il suo impegno professionale ha già trovato modo di esprimersi nel pur breve tempo della sua proposizione alla Sezione.

Un cordiale saluto va anche al Pres. Amedeo Urbano, recentemente transitato alla presidenza del TAR Salerno e che ha lasciato nel Tribunale un grande vuoto nei nostri affetti e nella nostra cordiale collaborazione.

E' stato inoltre assegnato all'Ufficio - a partire dal primo marzo - il Dott. Alessio Falferi, magistrato di già larga esperienza, che proviene dal TAR Catanzaro e che saluto con vivo compiacimento per la sua scelta di transitare a questo Tribunale.

Un grande ed un vivo ringraziamento al personale sempre prodigo di sforzi, orientati sull'obiettivo dell'efficienza del servizio. Duole non poter citare ciascuno, ma a tutti e ciascuno va il più cordiale saluto.

Senza la loro collaborazione molti dei positivi risultati non sarebbero stati raggiunti.

Con rammarico verremo a perdere la collaborazione della Dott.ssa Maria Teresa Greci, nominata presso il Tar Veneto ad interim rispetto al Tar Toscana.

Il suo apporto organizzatorio è stato preziosissimo ed instancabile e lascia le sue funzioni con la viva gratitudine di tutta la compagine del Tribunale.

Di vero cuore grazie Dottoressa.

Il prossimo Segretario generale, Dott. Luigi Ciaccio entrerà in carica a marzo. Confidiamo che la sua esperienza quale segretario comunale varrà a incrementare, sempre più managerialmente, l'efficienza del Tribunale.

Venendo ad un tema obbligato: l'arretrato giudiziario, cospicua remora della nostra funzione, non possiamo che rifarci ai dati già richiamati nelle schede.

E' in qualche modo consolante il fatto che, nella valutazione pratica non tanto si debba guardare ai numeri complessivi, quanto piuttosto a quella parte di contenzioso per il quale risulti essere proposta una istanza di prelievo, ossia una istanza acceleratoria da parte dei difensori. Questo segmento potrà essere definito in tempi assolutamente ragionevoli.

Si segnala in materia un forte calo di contenzioso dovuto in parte alla crisi e in parte ai provvedimenti fiscali che penalizzano il ricorso alla giustizia.

Molti ricorsi sono inoltre esposti alla perenzione per decorso del quinquennio dalla proposizione e qui si registra un rilevante smaltimento di arretrato.

Il Tribunale è sempre orientato alla trattazione dei ricorsi recenti per evitare sedimentazioni e ritardi nella definizione di situazioni in atto, adottando ove possibile, nella sede cautelare la forma decisoria della sentenza breve, sempre che ciò non comporti compressione delle difese o sia per altro verso inappropriata. Ciò realizza una risposta, si direbbe in tempo reale, di molta parte del contenzioso.

Il Tribunale è sempre stato e sarà sensibile a tutte le sollecitazioni che provengano dal Foro e posso rilevare, con vivo compiacimento il clima di cordiale collaborazione che viene intrattenuto.

Non occorre sottolineare il ruolo determinante dell'Avvocatura all'interno della giustizia.

La qualità del Foro costituisce un rilevante stimolo alla qualità del Giudice ed il Foro è l'ultimo e più importante momento di controllo sullo svolgimento democratico della giurisdizione e l'effettiva attuazione dei diritti.

Opereremo con contatti sempre più intensi con il Foro, prendendo atto della recente costituzione dell'organismo nazionale degli Avvocati amministrativisti la cui segreteria nazionale è stata assegnata, in virtù del suo dinamismo ed efficienza, alla sede Veneta.

L'importante funzione di coordinamento assolta dalla Associazione degli Avvocati amministrativisti è essenziale per un efficiente rapporto interorganico e ringraziamo l'Avv. Franco Zambelli per l'opera prestata, e per quanto ancora farà quale Presidente di alto prestigio, proseguendo la gestione dell'Avv. Ivone Cacciavillani, cui va un cordiale, deferente saluto.

E sempre sul tema della produttività del Tribunale, va rimarcato che il precedente Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha rideterminato i carichi di lavoro dei magistrati dei Tar e del Consiglio di Stato.

Quanto ai Tar non possono essere tenute più di venti sessioni all'anno e non possono essere assegnati ai Magistrati, più di dodici cause al mese, sempre nei limiti delle venti sessioni.

E' evidente che questa innovazione comporterà calo di produttività complessiva e ciò ci rammarica fortemente.

E' stato istituito un parallelo esperimento di udienze straordinarie, per una sorta di volontariato giudiziario, che potrebbe peraltro sembrare inappropriato, dopo l'imposizione dei riferiti limiti di lavoro, quando invece il Tribunale, con la istituzionale organizzazione delle udienze, avrebbe regolarmente provveduto senza cancellare udienze già programmate.

Vedremo in seguito l'esito di questo esperimento.

Il T.A.R. Veneto non ha aderito per una ampia serie di considerazioni.

Ultima notazione: La Dott. ssa Coppari è stata felicemente eletta al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, e in ragione dei suoi impegni istituzionali dovrà essere ridotta la sua partecipazione alle udienze.

Negli scorsi anni la relazione inaugurale si era ispirata al pensiero di importanti autori. Il primo il Prof. Irti "l'ordine giuridico del mercato", l'età della decodificazione; a margine dell'opera di von Hayech; poi su opere di Zagrebelsky, Merusi e lo scorso anno Rodotà, sempre sul tema dei diritti e della giurisdizione.

Oggi, la relazione farà riferimento al pensiero di Paolo Grossi, giurista del più alto prestigio ed oggi autorevole Giudice Costituzionale e, come annunciato nel titolo, al tema della c.d. "Crisi del diritto" ed ai riflessi che da questa crisi derivano nei confronti della Giustizia Amministrativa.

Ciò con un evidente collegamento con il discorso del precedente anno, che recava il titolo: "la giustizia amministrativa dal tempo della crisi".

La premessa è che il diritto in, generale, risente delle vicende sociali.

Da un lato le determina, dall'altro le subisce, in quanto espressione del contesto storico in cui si concretizza, seguendone doverosamente l'evoluzione.

Allorché questo contesto di vita presenta quegli aspetti innovativi, quelli che tutti incontriamo nella quotidiana esperienza di vita, dovrebbe essere evidente che, occorrerebbe introdurre corrispondenti modificazioni negli assetti normativi e altresì nelle attività del servizio di giustizia affidato, per ciò che ci riguarda, alla Magistratura amministrativa.

Malauguratamente, i processi di adeguamento normativo sono lenti a maturare ed a concretarsi, ed è per questa ragione che deve essere tempestiva la risposta della giurisprudenza, che, con la sua caratteristica flessibilità, può avere aderenza ai fattori sociali innovativi, anche anticipando le riforme, pur senza introdurre alterazioni nel sistema ed attenendosi agli intrinseci limiti che la legge assegna al suo magistero.

Da tempo l'evoluzione di cui si parla, nei confronti della Giustizia Amministrativa, era correlata al tramonto del diritto amministrativo tradizionale transitato, dalla statica posizione di icona ieratica di comando astratto, a quella più spiccatamente dinamica di risposta al diritto del mercato, ed alle attese del cittadino.

Cittadino come singolo e come associato, quindi come individuo ed altresì come operatore economico. Entrambi essenziali protagonisti della vita del Paese.

Ciò ha comportato un forte mutamento di alcuni profili della nostra giurisdizione, improntata nel passato ad una supina adesione a schemi formalistici ed oggi orientata ad altri approdi, che hanno accentuato il carattere di "giudice dell'economia", di "giudice dell'effettività dei diritti", anche in coincidenza con il parallelo passaggio dell'organizzazione amministrativa da posizioni puramente burocratiche, verso posizioni di managerialità, appunto coerenti con i primari fattori economici che sono quelli che oggi "dettano legge".

Sempre nella scorsa relazione, avevamo individuato il nuovo ordine della funzione del diritto amministrativo e, corrispondentemente nostra di giudici, a servizio non più di astratte ed indefinite nozioni di "un pubblico interesse" di concezione ottocentesca che per la loro incorporalità erano diventate interessi di nessuno, superando la sfera dei puri ed impalpabili concetti e valorizzando fattori più strettamente concreti, sociali ed umani, con precipua attenzione alla "persona" e non solo per il rispetto dei suoi diritti civili, ma anche come soggetto economico proiettato nella competizione di mercato.

Occorreva però andare oltre, verso posizioni più avanzate di giustizia, che dovevano perseguire il fine dell'affermazione dell'"interesse generale" e quindi del più ampio concetto di "bene comune".

Ne aveva parlato specificamente il nostro Presidente della Repubblica in un memorabile discorso, anni or sono, poi ripreso dal Presidente Paolo Salvatore in un suo discorso inaugurale quale Presidente del Consiglio di Stato.

Ebbene, la lezione di Paolo Grossi comporta che il nuovo diritto, (non le nuove leggi individualmente considerate, ma il costruito normativo generale, che verrà a nascere), richiederà un giudice diverso da quello attuale, che pur ha già superato molti dei limiti tradizionali, entrando vivacemente – come noto - nel sindacato “del rapporto giuridico” e quindi del “merito del provvedimento”, andando oltre alla pura configurazione di astratta legittimità formale dei provvedimenti.

Sono state istituite nuove azioni esperibili, e fino a poco tempo fa assolutamente inconcepibili, e si profila, in un futuro non molto lontano, l’era della “giurisdizione oggettiva” che potrà cambiare fortemente il profilo della nostra giurisdizione, potenziando il servizio di giustizia, individuale e sociale.

A fronte di tutto ciò, sembra che si sia venuta a delineare, fin da ora e con rilevante anticipazione degli effetti, il diffuso convincimento di una sorta di “supplenza” del Giudice amministrativo nei confronti di talune tradizionali concezioni normative e dell’azione della Pubblica Amministrazione.

La “tecnostuttura amministrativa”, ha infatti, spesso concretato determinazioni andate oltre alla Politica della Amministrazione, come delineate dagli organi di vertice, e “le strutture” hanno spesso finito per battere proprie vie, anche al di fuori della vigilanza politica. Ne sono derivate, come dimostra la quotidiana pratica giudiziaria, posizioni meramente e rigidamente “burocratiche” imputabili agli Uffici amministrativi e che compromettono interessi privati e che, pertanto, comportano, il troppo frequente ricorso alla giustizia amministrativa, che quindi viene chiamata ad operare in chiave, si direbbe, di “vigilanza giudiziaria” per i molti debordamenti di talune amministrazioni, esercitando funzioni ortopediche, come avrebbe detto il nostro amato Presidente de Roberto, nel suo colorito linguaggio.

Da queste posizioni, talvolta chiaramente ostruzionistiche, deriva quindi, la maggior parte del contenzioso che finisce spesso con essere conflitto quasi personale (difficile ad individuare e censurare), non tanto tra Amministrazione e cittadino, quanto piuttosto fra alcuni preposti alle funzioni ed il cittadino, in un rapporto polemico, che talvolta comporta riflessi non solo amministrativi.

Dunque: amministrazione per divieti e non per regole di libertà.

E ciò è particolarmente pericoloso quando l’opposizione ad importanti progetti passati al vaglio delle Autorità, proviene da centri di potere di rango inferiore, al fine di valorizzare il proprio ruolo attraverso posizioni polemiche e come leggo in una recente memoria difensiva di un esponente del nostro foro, in una posizione di “autogratificazione oppositiva” descritta dalla psicologia.

Ossia: esisto perché mi oppongo!

In questo spazio polemico si muovono molte vicende umane dei singoli cittadini, espressione di vita quotidiana e non soltanto vicende economiche, e che vanno comunque, sempre considerate nella loro inerenza alla “persona”, nella consapevolezza che il riconoscimento di un diritto in capo al singolo cittadino, secondo il principio “uniquique suum tribuere”, non costituisce necessariamente contrapposizione con l’interesse pubblico o arretramento di interessi più elevati, come spesso si riteneva in passato, in un quadro di ottusa comparazione di valori e di scale di rilevanza, ma costituisce esso stesso “pubblico interesse”, quindi realizzazione di questo nei concreti casi di vita e che, pur come bene individuale, attende di essere salvaguardato per una sua intrinseca rilevanza sociale che va oltre il soggetto tutelato e costituisce componente del “bene comune”.

Troppo spesso la comparazione tra interesse pubblico ed interesse privato è stata sbilanciata a favore di primo, anche al di fuori di adeguate valutazioni di prevalenza.

Come ha affermato Cassese il rapporto cittadino P.A. è stato storicamente impostato su un “paradigma bipolare”, ossia su contrapposizione tra polo di autorità e polo della libertà privata, con tendenziale favor del primo.

Il fattore di crisi di cui si cennava, ha dunque fatto cessare la apodittica preminenza del fattore autoritativo espresso dalla Amministrazione, in coerenza con il tramonto, ormai remoto, della presunzione di legittimità degli atti amministrativi, addirittura ribaltata polemicamente in una presunzione di “illegittimità”, in quel clima di “diffidenza”, sovente immeritata, che il cittadino nutre – ma talvolta a ragione - verso le istituzioni del potere, senza tuttavia saper distinguere tra la fisiologia della funzione amministrativa e le sue corrette finalità, ed i casi di devianza.

Le relazioni amministrative sono oggi orientate sempre maggiormente alla collaborazione dei privati nelle scelte pubbliche, e – si direbbe - in funzione codecisoria.

Ma ciò è ancora un fattore prevalentemente tendenziale ed è per questo che il ricorso alla giustizia amministrativa è divenuto fenomeno pressochè generalizzato. A questo deplorabile fenomeno di proliferazione del contenzioso si erano predisposti strumenti deflativi, articolati su moduli dialogici e collaborativi, che tuttavia non hanno sortito effetti soddisfacenti.

Parimenti deludente appare l'esercizio della “autotutela” della Pubblica Amministrazione.

Nel dialogo giudice Amministrazione deve quindi, comunque inserirsi, sempre più vivacemente, il ricorso alle posizioni dialettiche espresse dalla funzione istruttoria, per stimolare il fattore di autotutela. Il possibile richiamo esplicativo sui presupposti e sui criteri adottati nell'adozione di provvedimenti, rivolto dal Giudice alla Amministrazione, può infatti assolvere alla funzione di stimolo verso fattori correttivi spontanei e dai quali può derivare una chiusura indolore dei conflitti.

In questa ottica si deve rilevare che, non sempre, la “sentenza” è il più idoneo strumento di composizione della lite, specie considerando l'alto grado di inottemperanza alle nostre decisioni.

Fattore questo assolutamente sconveniente.

In questo quadro, ci insegna il Prof. Grossi, alla “crisi del diritto amministrativo tradizionale” si è venuta a sommare la “crisi del diritto” in generale, e la crisi dell'amministrazione, ciò che ha creato profondo disagio nella attuazione della funzione di giustizia ancorata ad una normativa concepita in altri tempi ed in altri scenari.

Ma il giudice non è solo supino organo esecutivo della legge. Può anche esserne il censore, come accade allorché la contesta per conflitto con la Costituzione o adotta interpretazioni costituzionalmente orientate o dichiara prevalente il diritto europeo ed i suoi principi sulla divergente legge nazionale.

Molte sono dunque le vie per le quali il Giudice può contrastare ordinamenti stantii ed inadeguati ai tempi prevenendo la stessa funzione legislativa a venire.

Ben sappiamo che nella contingenza dell'attuale vita del nostro Paese è divenuto prioritario l'imperativo categorico del salvataggio dell'economia e dell'occupazione per raggiungere gli obiettivi di superamento della attuale grave crisi economica e sociale in cui si vive.

E che si somma alla crisi del diritto.

Forse ne è una conseguenza

In questo clima, sembra legittimo domandarsi quale apporto può provenire specificamente dalla Magistratura amministrativa, che in quanto “Ordine”, e non

“potere”, deve attenersi ai limiti della sua funzione, per la difesa della legalità e quindi senza debordamenti dai propri connaturali limiti.

La magistratura amministrativa dispone tuttavia di alcune caratteristiche funzionali che la pongono nella possibilità di assolvere ad un ruolo più pregnante negli equilibri fra Stato, legge e giustizia, in quanto essa si pone come “giudice del potere” e del suo esercizio, ovvero di come i provvedimenti amministrativi che vengono al suo sindacato, possano essere coerenti, positivamente o negativamente, con le finalità, delineate dal sociale, e ciò anche oltre i casi concreti, così superando i molti fattori di irrilevanza di talune improprietà che invece, troppo spesso, penalizzano l'azione amministrativa, nei suoi tempi e nei suoi obiettivi e talvolta ne vanificano la funzione.

La giustizia amministrativa non si esaurisce infatti nella decisione dei singoli casi. Nel sindacato delle determinazioni amministrative si aprono infatti scenari di una sorta di funzione didattica più estesa della fattispecie esaminata e che non consiste in una mera lezione grammaticale, ma che si orienta a valutazioni di molto più ampio respiro, per una maggiore efficienza della attività collaborativa fra giudice e amministrazione.

Dovrebbe peraltro essere evidente che, pur nella configurazione di un giudice amministrativo, che ha raggiunto un obiettivo di penetrazione nel fenomeno economico sotteso dagli atti amministrativi e sulle relative scelte di fondo – dovrebbe essere evidente, si diceva, - che non tutte le determinazioni amministrative, spesso politico – amministrative, dovrebbero essere devolute alla giurisdizione amministrativa, dovendo trovare soluzione in altre sedi.

Qui, in queste sedi, l'esperienza giudiziaria dovrebbe essere di guida, come al politico così al legislatore, per istituire interventi correttivi tempestivi, in sedi più appropriate, delle aule giudiziarie, meno rigide, meno condizionate.

Ma duole tuttavia, dover rilevare una sconcertante incomunicabilità tra giurisdizione e funzione normativa, che viceversa, dovrebbe trarre, proprio dalle pronunce giudiziarie, validazioni o meno della normativa in vigenza, intervenendo con le opportune riforme.

La Giustizia amministrativa oggi si trova comunque impegnata in uno sforzo di coordinamento con le altre istituzioni del Paese, come sede di segnalazione di quelle distorsioni che compromettono la logica del sistema, assecondando, ovunque è possibile, e con i limiti della funzione istituzionale, ogni commendevole impegno delle Pubbliche Amministrazioni verso il progresso del sistema, ma contrastando decisamente quelle posizioni che – come già cennato - possano apparire come ostruzionistiche e sforzandosi di non divenire, d'altro lato, essa stessa causa di disturbo all'esercizio istituzionale dei centri pubblici di potere, nella loro azione.

Dubito infatti che, alla stregua della complessa normativa attuale, sia possibile pervenire ad un prodotto – atto amministrativo – assolutamente immune da vizi formali, per il che sta alla magistratura amministrativa comparare il senso letterale dei provvedimenti, rispetto al fine per il quale l'atto è emanato, ed in tal senso superare possibili vizi, di per sé, irrilevanti, onde non compromettere il costrutto generale dell'azione amministrativa.

Non è compito del giudice amministrativo praticare la “caccia all'errore”, come ci ha insegnato il Pres. De Lise, che ha poi evidenziato come l'azione amministrativa deve sempre porsi il problema del giusto ed armonico temperamento con le posizioni soggettive private, individuando le più opportune vie di realizzazione, tali da non comportare ingiustificate compressioni dei diritti del cittadino.

Ed in questo senso può comprendersi quanto altamente efficiente è il contributo recato dalla Avvocatura far ricondurre a legalità ed equità l'azione amministrativa.

E tornando più strettamente al tema annunciato della “crisi” del diritto, Paolo Grossi ha prospettato un netto superamento della tradizionale configurazione del potere.

La sovranità nazionale che detta le Leggi, guarda oggi ad un diritto non più imposto, ma condiviso.

Un diritto che “viene dal basso” e non più dall’alto.

Nella concezione generale, il diritto, come abbiamo appreso nei nostri studi, si riconduceva ad un fattore statalista.

Il potere politico, configurava le regole di comando come espressione di proprie finalità in chiave di controllo politico sul cittadino, confinandolo in una situazione di obbedienza, inquadrato in una sfera passiva, sotto la stretta vigilanza di un potere – sovente non condiviso, che perseguiva finalità proprie, con scarso riguardo alle posizioni private individuali, considerate come mere occasioni di normazione.

In questo quadro il diritto costituiva una sorta di “scienza pura”, che non si poteva occupare della possibile conflittualità tra diritto astratto e diritto vivente.

Il diritto dello scorso secolo ha infatti costruito un simbolo altamente sintomatico di queste finalità, nei “codici”, come espressione di un sistema coerente di comandi e la complessità della vita sociale aveva determinato una corrispondente complessità del sistema di diritto, articolata sulla disciplina di situazioni giuridiche estenuantemente e cavillosamente regolate, che dovevano essere comprese in quella gabbia normativa, che poi il Giudice era chiamato a rispettare e far rispettare.

Ma ad un certo punto della evoluzione storica – e siamo ai giorni nostri – la società ha preso una propria, autonoma via, si divarica e si allontana dal sistema autoritaristico del diritto tradizionale.

Il fenomeno ha radici lontane, se si pensa che già Santi Romano, forse il più grande Giurista del Paese, nel 1909, in un discorso a Pisa aveva illustrato il rapporto tra Stato moderno e crisi”, anticipando di oltre un secolo un fenomeno che oggi affiora con diffusa consapevolezza.

E parlava di crisi perché, fin da allora, le formazioni sociali aspiravano a fare diritto, prevenendo un fattore enormemente sviluppatosi nei nostri tempi, e soprattutto all’estero, ponendosi in vivace polemica con la astrattezza di un diritto codicistico che contempla sostanzialmente ipotesi di “cittadino astratto”, cittadino “tipo”.

Oggi, rispetto al modello teorico, si avvalora prepotentemente “il fatto” come momento di attualità, di vita, e di stretta contingenza, che attende supporto e non più limite e regolamentazione nel diritto, così compromettendo quel profilo della astrattezza del diritto che costituiva un predicato distintivo della funzione legislativa.

Già Irti e von Hayek avevano parlato di crisi della codicistica e dell’avvento della decodificazione e della prevalenza della regolamentazione del mercato rispetto ai fini additati dalla tradizione.

L’economia è oggi la vera fonte del diritto e della legge.

Lo Stato, come fondamentale artefice delle regole, subisce questo condizionamento ed un correlativo forte ridimensionamento, quello che Capograssi aveva individuato parlando di “Stato come gigante scoronato” in riscontro a tendenze che reclamavano “più società” e meno Stato.

Il diritto non dovrà più essere mero “comando”, ma “ordinamento”, cessando di costituire un puro prodotto elitario, derivante dalla autorità e quindi dal potere, o meglio da un certo “potere” di un “certa epoca” e con “certi” fini contingenti.

La genesi del diritto si evolverà sempre più prepotentemente come espressione di una sovranità popolare che chiede la effettiva tutela dei propri bisogni e sempre più ampie opportunità, anche attraverso l’affermazione del concetto nuovo del diritto: “gli interessi diffusi”.

I codici e le leggi non sono più solamente “cataloghi” di prescrizioni, ma devono rispondere nella loro concezione e nella loro interpretazione, di una necessaria

traduzione nella realtà, dei fattori che la Società vede accolta nella Costituzione, come voce della società civile.

Un esempio particolarmente eloquente di questo progredire del diritto, si legge nel fondamentale art. 3 della Costituzione, dove è detto che costituisce “compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica economica e sociale del Paese”.

E così pure l’art. 4 dove è detto che “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della Società”.

Ed attenzione alle parole: prima si parlava di “Paese”, ora di “Società”.

Ed ancora l’art. 2 ove è detto che la Repubblica richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale” garantendo diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità.

La persona è dunque al centro del sistema. La persona e così pure l’impresa come espressione della sua proiezione nel mercato.

Ce lo aveva detto Rodotà nell’opera commentata lo scorso anno.

Ma, a fronte di tanto elevati precetti costituzionali, il sistema giudiziario tutto, deve interrogarsi se la propria azione sia coerente con questi principi e se in ogni affare giudiziario trattato, essi si siano realizzati e se sussista un continuo scrupoloso, consapevole, coerente, vigile impegno nella quotidiana pratica giudiziaria.

I nuovi valori sono ormai enunciati e vanno oltre allo stretto precetto normativo, fermi nel loro aspetto cartaceo, attendendo da tempo una rilettura alla luce dei nuovi scenari che appunto, esigono fattori non più solo di validità, ma di “valore”.

Oggi la spinta verso questo obiettivo trova un nuovo fattore propulsivo: l’Europa “

(In un recente scritto sul tema ad opera di un giovane studioso : Gabriele Pepe, questo rapporto è vivacemente illustrato).

Il questo ambito il mercato dominante e quindi di riferimento, è un mercato con finalità primarie nella economia, perché l’economia non è solo un fattore di sviluppo di impresa e di occupazione e di concorrenza di lavoro, ma è la base di una nobile elevazione spirituale del singolo, nell’espressione del suo lavoro e che richiede sostegno per la promozione del suo impegno sociale per il Paese e la elevazione della propria personalità come dichiarato nella Costituzione.

Il cittadino, nell’ottica europea è infatti costruito come “consumatore”, non è più un soggetto astratto e questa impostazione distrugge la obsoleta visione statalistica del diritto sotto il profilo apodittico della “dura lex sed lex”.

Non regge – lo dichiara Grossi - la gerarchia delle fonti, perché la società civile non riconosce altra priorità che non quella del proprio bisogno e delle proprie esigenze e si orienta verso quei centri normativi che rispondono a questi valori.

Il nuovo tessuto in cui il nuovo “diritto” si inserisce è oggi la rivoluzione digitale.

In essa il trinomio, “diritto – politica – stato” - viene compromesso.

Il diritto odierno non vuole intralci, perché l’economia non vuole frontiere ed è a questo proposito che Paolo Grossi parla di “diritto sconfinato”.

Il panorama giuridico è ormai globalizzato. Il nostro diritto e la nostra giurisprudenza devono rispondere a esigenze sopranazionali, favorire le legittime aspettative di una società che è divenuta multi razziale, e soprattutto, si ripete, sopranazionale.

Il diritto interno non può contrastare, per esigenza di proprie esclusive simmetrie logiche, che vengono da un passato obsoleto, la regolamentazione di rapporti che vedono in campo, soggetti non italiani, che ben frequentemente disertano il nostro scenario economico, per la complessità delle nostre regole e delle nostre strutture e

dei nostri provvedimenti giudiziari che quelle complesse regole attuano, in un rituale obsoleto e sovente giudicato, anche ottuso, quindi ricusato.

In realtà, sostiene Grossi, il diritto, il buon diritto, sarebbe il “salvataggio” della società civile.

Ma un diritto non cristallizzato, ma flessibile e la cui realizzazione va affidata ad un giudice che deve fare sforzi di natura psicologica, per superare una diffusa pigrizia mentale, avendo le facoltà per agire in tal senso, la formazione, l’impegno.

La crisi del diritto, e infatti la crisi del “nostro diritto” e della nostra giurisprudenza, che non risponde più, in larga parte, alle esigenze sociali e costituisce un freno e non un acceleratore del sistema.

L’evoluzione del diritto non è più compatibile con la civiltà codicistica e con le regole fisse e immutabili. In attesa di questo sforzo di ricomposizione che deve conformare il “nuovo diritto”, la supplenza è affidata alla giurisprudenza, nell’ottica di una interpretazione del diritto come disegnato da principi tendenziali di “giustizialità”, anche oltre il ristretto dato di legge positivo.

La legge, come concezione umana, vale, se serve, e non può essere il paravento per finalità che derivano non da opportunità, ma da un fattore di forza, espressione dei tanti poteri che lo ispirano ed impongono.

In questo senso, il primato della giurisprudenza e nella proiezione europea del diritto è ben espresso dalla supremazia della Corte di Lussemburgo che è più importante e più incisiva della stessa Commissione operando per la conformazione progressiva degli orientamenti statali più del potere regolamentare.

La giurisprudenza supera quindi il potere legislativo.

La Commissione sa infatti a priori, che il suo deliberato dovrà rispondere ad un giudice, che avrà facoltà di cancellarlo se in contrasto con i “principi” del diritto europeo e con la sua giurisprudenza.

Se prima del diritto europeo i “fatti”, che sono il perimetro delle controversie, venivano subordinati ed orientati dalle regole e la validità di queste era misurata a fronte di canoni, oggi l’“effettività” diviene severo arbitro del teatro e la dimensione giuridica è incentrata sull’individuo, cittadino, si è detto, consumatore, il tutto con una importante connotazione che la letteratura giuridica si distacca sempre più dalle terminologie e dagli schemi del diritto romano e quindi dal latino, per diventare un sistema giuridico ed economico la cui lingua è l’inglese.

Il capitalismo maturo si orienta alla “prassi” e all’ordine giuridico del mercato descritto da von Hayek e di cui si è parlato lo scorso anno.

Dunque il diritto non è più una reliquia imbalsamata di competenza di una archeologia giuridica dai riti obsoleti. Deve conformarsi all’area sovranazionale in cui si inserisce per acquistare credito sugli scenari europei.

E come diritto di ispirazione europea è un diritto che viene dal basso ed è “giurisdizionalmente validato e controllato”, come forse avrebbe affermato Salvatore Satta.

Ma è da chiedersi, ritornando all’interrogativo già posto, il Giudice amministrativo, almeno per parlare di questo, risponde a questi nuovi approdi?

Il bagaglio culturale tradizionale ed il vecchio arsenale operativo, può ritenersi appropriato al salto culturale cui è chiamato ?

Dopo gli studi accademici, la sua formazione professionale è ancorata essenzialmente alla salvaguardia di un diritto prospettato come simulacro intangibile per cui la norma è di per sé garanzia di giustizia. Ma è così?

Dobbiamo essere soltanto operai nella fabbrica di sentenze o possiamo rendere un più ampio servizio?

Il primo passo verso un costruttivo futuro è la piena attuazione del diritto europeo che è un fattore fortemente innovativo deplorabilmente negletto nelle nostre aule

giudiziarie, mentre esso costituisce “proprio quel nuovo ordine” che per noi si profila, specialmente per quando la crisi sarà finita, e quando potranno essere superate molte delle nostre posizioni mentali e culturali stantie.

Sta a noi avvalercene, perché gli organi europei sindacano l'operato dell'Italia nelle sfere economiche e sociali, ma non censurano il fatto che il cittadino italiano non conosce e non si giova dei molti diritti e potenzialità che gli vengono dal diritto europeo.

Dobbiamo imparare ad attuare ed avvalerci dei molti benefici che ci spettano.

L'Europa non è soltanto il limite del 3 % del PIL.

Essa, offre occasioni di giustizia e di promozione sociale che non riusciamo a cogliere.

La giurisprudenza nazionale, insiste infatti ottusamente ad es., su obsoleti concetti quali la colpa dell'Amministrazione in riferimento alle richieste di risarcimento danni per illegittimo esercizio del potere, quando il profilo psicologico è del tutto svalutato dalla giurisprudenza europea. (vedi sentenza Cons. Stato).

Non occorre trovare colpevoli, occorre risarcire i danni e non è quindi necessario ricercare un soggetto individuale o collettivo, reprobato da punire.

Dobbiamo tutelare un soggetto danneggiato e che è protetto dal diritto interno e da quello europeo che ha fortemente svalutato, si ripete la componente psicologica e la relativa indagine, sovente impossibile e che noi, malauguratamente ci ostiniamo a cercare.

In questa nuova luce il Giudice amministrativo non deve più essere il puro esecutore di norme astratte sotto l'ombrello protettivo dello Stato nazionale.

Egli, è chiamato ad essere prima di tutto giurista e poi anche giudice, aggiornando il suo bagaglio professionale al divenire che è peraltro già in atto, ricercando il fine di certezze dei diritti oltre le ondivaga normativa canonica.

Per questo impegno occorre superare, fin dove possibile, lo stretto tecnicismo, andare oltre il valore puramente grammaticale delle norme, per costruire un sistema di integrazione di sinergia e di complementarizzazione rispetto alla Amministrazione che deve trovare nel suo giudice non un severo censore, ma un punto di riferimento collaborativo per le giuste finalità.

Ed è per questa finalità che anche il Giudice amministrativo di primo grado dovrebbe poter esercitare una funzione consultiva, con una nuova conformazione organica, quanto meno nei confronti degli atti di amministrativi di maggior impegno e di maggior riflesso sulla economia della Regione, secondo quanto è stato prospettato, in questa stessa sede, da autorevoli esponenti delle Autorità locali.

Concludendo, la pressante richiesta pressante di un “nuovo diritto” che nasce dai bisogni e non dalla ricerca di simmetrie giuridiche e compiacimenti dogmatici, esige, in molti settori, un impegno legislativo che corrisponda, con piena aderenza, allo stato della crisi economica e sociale e guardi al suo superamento e che non può essere assolto dalla sola giurisprudenza.

Occorrono le riforme che attendiamo e che dovranno essere riforme ma non sconvolgimenti. Riforme che vengono da adeguate ponderazioni e per le quali deve valere l'imperativo di Luigi Einaudi: prima conoscere e poi riformare.

E per quanto riguarda i rapporti tra “crisi” e riforme, vorrei citare, un brano attualmente significativo e sintomaticamente aderente a quanto fin qui detto.

Brano che potrà essere noto a molti, ma che richiamo perché avvalora le favorevoli propizie opportunità che la crisi presenta.

Cambiare il problema in opportunità!

Ecco il testo:

“non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare le stesse cose”.

La crisi può essere, non un pregiudizio, ma una benedizione per le persone e le Nazioni, perché la crisi porta progresso.

La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. E' nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte, la grande strategia.

Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, dà più valore ai problemi che alle soluzioni.

La vera crisi è quella della incompetenza. L'inconveniente delle persone e delle Nazioni è la pigrizia nel cercare le vie di uscita.

Senza crisi non ci sono sfide e la vita è una lenta agonia.

Senza crisi non c'è merito e nella crisi può emergere il meglio di ognuno.

L'unica crisi pericolosa è la tragedia di non voler lottare decisamente per superarla, perché la crisi, viene, per essere superata.

Albert Einstein 1931

Il che vale anche per la crisi del diritto.

E con questa citazione si conclude la relazione inaugurale, ringraziando i presenti, tutti e ciascuno, per la cortese presenza e la pazienza di aver ascoltato questo discorso, fin qui.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2014 della Giustizia Amministrativa nella Regione Veneta.

*Tribunale Amministrativo Regionale per il
Veneto*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2014

Dati sull'attività giurisdizionale

27 febbraio 2014

Venezia – Scuola Grande di San Rocco

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

DATI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE DAL 1° GENNAIO 2013 AL 31 DICEMBRE 2013

STATISTICA PROVVEDIMENTI DECISORI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTI	ANNO 2012	PERCENTUALI	ANNO 2013	PERCENTUALI
PROVVEDIMENTI DECISORI	3.522		2.552	--
DECRETI DECISORI	2.114		1.307	--
SENTENZE	1.408		1.245	--
ACCOGLIMENTO	525	37,29%	468	37,59%
RIGETTO	589	41,83%	537	43,13%
ALTRE	294	20,88%	240	19,28%

PROVVEDIMENTI DECISORI				
ANNO	SENTENZE SEMPLIFICATE	SENTENZE ORDINARIE	DECRETI DECISORI	TOTALE PROVVEDIMENTI DECISORI
2012	609	799	2.114	3.522
2013	405	840	1.307	2.552

SENTENZE SEMPLIFICATE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2012	215	35,30	312	51,23	82	13,47
2013	142	35,06	212	52,35	51	12,59

SENTENZE ORDINARIE						
ANNO	ACCOGLIMENTO	%	RIGETTO	%	ALTRO	%
2012	310	38,80	277	34,67	212	26,53
2013	326	38,81	325	38,69	189	22,50

STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. VENETO (2000 - 2013)

ANNO	RICORSI RICEVUTI	DECRETI DECISORI PUBBLICATI	SENTENZE PUBBLICATE	TOTALE DECISIONI	DISPOSITIVI DI SENTENZE	DECRETI INGIUNTIVI	ORDINANZE CAUTELARI	ORDINANZE COLLEGIALI	ORDINANZE PRESID.LI	*** SALDO D'ESERCIZIO
2000	3.801	960	2.233	3.193	--	--	1.932	172	80	+ 608
2001	2.936	2.367	2.109	4.476	56	--	1.006	127	112	- 1.540
2002	2.844	4.225	2.576	6.801	63	--	814	127	192	- 3.957
2003	3.322	3.586	2.753	6.339	43	--	818	100	211	-3.017
2004	3.630	2.101	2.378	4.479	43	10	1.259	160	49	- 849
2005	2.929	2.595	1.740	4.335	25	10	1.053	140	50	- 1.406
2006	2.765	2.688	1.628	4.311	10	11	982	112	46	- 1.546
2007	2.607	2.392	1.747	4.139	45	13	841	147	67	- 1.532
2008	2.707	2.341	1.659	4.000	52	9	1.099	196	88	- 1.293
2009	2.634	2.112	1.798	3.910	91	5	1.191	160	56	- 1.276
2010	2.365	4.724	1.805	6.529	112	8	716	188	94	- 4.164
2011	2.258	3.760	1.696	5.456	52	2	824	166	40	- 3.198
2012	1.954	2.114	1.408	3.522	65	3	560	130	38	- 1.568
2013	1.929	1.307	1.245	2.552	72	12	527	146	162	- 623

***** Il risultato della colonna "Saldo di esercizio" si ottiene sottraendo i ricorsi ricevuti dal totale delle decisioni**

T.A.R. VENETO STATISTICA PERCENTUALE DEI RICORSI PERVENUTI

INDICE DI LITIGIOSITA'

ANNO	RICORSI RICEVUTI	RICORSI DIFFERENZA CON ANNO PRECEDENTE	ANDAMENTO PERCENTUALE RICORSI	INDICE LITIGIOSITA' OGNI 10.000 ABITANTI	PERCENTUALE DI LITIGIOSITA'
2005	2.929	--	--	--	--
2006	2.765	- 164	- 5,60%	6,11	0,061%
2007	2.605	- 160	- 5,78%	5,80	0,058%
2008	2.707	+ 102	+ 3,91%	5,98	0,059%
2009	2.634	- 73	- 2,70%	5,82	0,058%
2010	2.365	- 269	- 10,21%	4,81	0,048%
2011	2.258	- 107	- 4,52%	4,56	0,045%
2012	1.954	- 304	- 13,46%	3,94	0,039%
2013	1.929	- 25	- 1,27%	3,97	0,039%

n. abitanti nella Regione Veneto 4.857.210 (come da ultimo censimento)

SITUAZIONE GENERALE RICORSI DAL 1° GENNAIO 2013 AL 31 DICEMBRE 2013

CLASSIFICAZIONE	Ricorsi Pendenti al 01.01.2013	Ricorsi Depositati nel 2013	Ricorsi Definiti nel 2013	Ricorsi Pendenti al 31.12.2013
Accesso ai documenti	22	34	32	24
Agricoltura e foreste	563	10	34	539
Ambiente	194	23	42	175
Antichità e belle arti	91	27	10	108
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	820	176	350	646
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	4	1	1	4
Autorizzazioni e concessioni	270	63	86	247
Caccia e pesca	99	9	17	91
Carabinieri	50	29	21	58
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	26	0	9	17
Cittadinanza	3	5	3	5
Commercio, artigianato	466	82	133	415
Comune e Provincia	113	26	32	107
Demanio statale, regionale	179	23	49	153
Edilizia ed urbanistica	3938	519	669	3788
Elezioni	3	5	3	5
Enti pubblici in generale	165	176	78	263
Esecuzione del giudicato	28	94	42	80
Espropriazione per pubblica utilità	82	7	25	64
Farmacia	75	12	10	77
Forze armate	127	40	41	126
Industria	1	0	1	0
Inquinamento	435	59	124	370
Istruzione	192	32	78	146
Leva militare	0	0	0	0
Magistrati	5	0	0	5
Non classificabile/non riclassificato	0	0	0	0
Notai	4	0	1	3
Ordinanze contingibili e urgenti	2	0	1	1
Polizia di Stato	42	28	19	51

Professioni e mestieri	67	19	22	64
Pubblico Impiego	191	40	49	182
Regione	13	2	4	11
Regolamento di competenza	0	0	0	0
Revocazione (giudizio)	7	0	2	5
Servizi pubblici	94	21	20	95
Servizio sanitario nazionale	119	68	63	124
Sicurezza pubblica	347	78	118	307
Stranieri	715	198	341	572
Università degli studi	59	23	25	57
Vittime del dovere	1	0	1	0
Totali	9.612	1.929	2.575	8.985
Classificazione non indicata	0	0	0	