

## LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN CODICE ROSSO: DIAGNOSI E CURA

della Prof.ssa Clara Di Maggio e del Pres. Franco Bianchi, Magistrato e attuale Presidente del TAR Marche

Diagnosi della malattia dell'istituzione "Giustizia Amministrativa". Sintomi: difficile correlazione tra norme legislative e Codice del Processo; difficile ricaduta dei principi essenziali del Codice del Processo Amministrativo sulla percezione che i cittadini hanno della Giustizia Amministrativa. Fonti inquinate delle norme legislative, spesso compromissorie. Incertezze ed incapacità nell'applicazione delle norme da parte delle Amministrazioni Pubbliche. Contrasti permanenti tra Poteri dello Stato. Uso saltuario, spesso ignorato, del potere istruttorio del Giudice Amministrativo.

Cura: metodo di giustizia "a misura" e "non a fiuto". "Non c'è giustizia senza cuore"; prevalenza della giustizia sostanziale su quella formale: principio quasi ignorato.

Diagnosis of the condition of the institution "Administrative Justice". Symptoms: difficult correlation between legislation and the Code of the Process; difficult fallout of the essential principles of the Code of Administrative Process on the perception that people have of Administrative Justice: polluted source of legislation, often compromise; uncertainty in the application of rules by the Public Administrations contrasts between state powers; occasional use, often non-existent, of investigative power of the Administrative Judge.

Care: method of justice "suitable" and "not to snuff" , "No justice without heart"; prevalence of substantial justice of the formal.

*Sommario: 1. Lei è un Giudice Amministrativo. Vorrei intrattenerla su questo ramo della nostra Giustizia. Che ne pensa? 2. Come nasce un contenzioso davanti al Giudice Amministrativo di I° grado, ossia davanti al TAR? 3. Quali sono i passaggi storici della Giustizia Amministrativa? 4. Quale idea prevalse? 5. Come si comportarono con il nuovo sistema di Giustizia gli Italiani di allora? 6. Mi è sembrato di capire che la situazione iniziale si era ribaltata ed allora come si corse ai ripari? 7. A questo punto, vorrei porle delle domande più specifiche, quasi fossi una sua alunna, se Lei mi permette. Che cosa sono gli interessi legittimi? 8. Con la Costituzione Repubblicana del 1948 che cosa avviene nel sistema di Giustizia Amministrativa? Quando nascono i TAR? 9. So che nell'anno giubilare 2000 il sistema GA ebbe uno scossone... Di cosa si trattava? 10. Come si pronunciò la Corte Costituzionale? 11. Mentre in Italia accadeva questo, come si trasformava la Giustizia Amministrativa negli altri Stati europei? 12. Nel 2010, in Italia viene promulgato il Nuovo Codice del Processo Amministrativo (C.P.G.A.). Ma non è il Primo? Come ha influito e influirà sul nostro Sistema di Giustizia Amministrativa? 13. Quali mutamenti ha portato? Il Codice del Processo Amministrativo è punto di partenza oppure di arrivo? 14. La vigente normativa, in tutti i Settori della Pubblica Amministrazione, come si correla con il Codice? 15. I Principi essenziali del Codice del Processo interpretano l'idea che la gente ha della Giustizia Amministrativa? 16. Questa espressione è un po' fuori dalle righe di un parlare aulico e solenne... 17. Mi risulta che i Presidenti di Tribunali, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario denuncino le verità sullo stato della Giustizia. E' vero? 18. Il Giudice deve soltanto applicare la Legge. Perché insorgono tante difficoltà e problemi? Mi può dare una risposta specifi-*

ca che riguardi la Giustizia Amministrativa? 19. Molti Ministri e Deputati si vantano di aver semplificato le Leggi. E' così? 20. La denuncia delle leggi imperfette, che creano, alla fonte, danni costanti, non dovrebbe provenire, ad alta voce, da tutti e, per primi, dai Legislatori e dai Magistrati? 21. Ma quali sono i migliori rimedi per garantire la Legalità? 22. Quando si parla di Legalità spesso si arriva allo scarica-barile. 23. Non riesce a darvi risposte più ottimistiche? 24. La pluralità delle giurisdizioni può essere fattore negativo del nostro sistema di giustizia? 25. Perché i rapporti tra Magistratura e Potere Esecutivo si sono deteriorati da almeno un decennio? Cosa serve per garantire equilibrio ed armonia tra questi tre Poteri: Legislatori- Governo – Giudici? 26. L'abolizione dei Tribunali Amministrativi è auspicata da molti. Perché? 27. Qual è l'errore più grave per un Giudice? 28. E per un Giudice Amministrativo? 29. Il Giudice amministrativo è il Giudice dei Poteri Pubblici. Perché tanti reciproci contrasti? 30. Quali sono, a suo avviso, i punti deboli del Giudice amministrativo? 31. Quali sono gli attuali mezzi istruttori e cognitori che la Legge appresta? 32. Ma che succederà in Tribunale se si applicherà questo metodo? 33. Quale sarà il vantaggio "sostanziale" di questo modus decidendi, per dirla con uno degli aggettivi a Lei tanto graditi? 34. Questa sua teoria e pratica ha avuto l'approvazione dei suoi Colleghi? 35. C'è una somiglianza tra le istruttorie del Giudice Ordinario e quelle avviate dal Giudice Amministrativo? 36. In conclusione, potrebbe schematizzarmi i vari passaggi del metodo di Giustizia che Lei auspica ed applica? 37. In sostanza, la condotta del Giudice Amministrativo dovrebbe muovere dalla consapevolezza che un profondo e vasto accertamento del rapporto controverso nel quale vive l'atto impugnato, costituisce obbligo ineludibile. E' così? Cosa succede poi? 38. Cos'altro dovrebbe fare il Giudice? 39. L'audizione delle parti non allunga i tempi del processo? 40. Ma questo mezzo istruttorio non aggrava i costi del processo? 41. Ci sono altri rimedi? 42. Ancora la Giustizia "a misura"? 43. Si potrebbe parlare di trasparenza degli atti? 44. A questo punto si potrebbe parlare di Giustizia "sostanziale"? 45. In concreto, che cosa si potrebbe già fare per avviare questo processo a soluzione? 46. I primi a sentire l'esigenza di una Giustizia sostanziale non dovrebbero essere i Giudici? 47. Un'ultima domanda, Presidente. L'incisività del Giudice Amministrativo si potrebbe connotare come "abuso di potere"? 48. Un Giudice siffatto potrebbe essere definito un Giudice naturale? 49. E l'illegalità? Può esistere l'illegalità legale? 50. E' troppo arduo chiedere ad un Giudice che cosa è, per lui, la spiritualità? 51. Moltissimi di noi Italiani, che viviamo nel 2015, siamo convinti che la crisi che stiamo attraversando è prevalentemente crisi di valori. Lei che ne pensa?

E' una bellissima sala quella nella quale sto entrando, da sola, come scrittrice interessata all'evento che si svolgerà qui tra poco e cioè l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Giustizia Amministrativa. Ho sentito parlare del Presidente di questo Tribunale e mi voglio accertare, di persona, della sua preparazione e serietà.

Ammiro le statue e i dipinti che affrescano le pareti e penso che da quando sono stati istituiti i TAR, cioè i Tribunali Amministrativi Regionali, questi hanno risieduto in luoghi particolarmente importanti sotto il profilo storico e artistico.

Anche qui è avvenuto così e, secondo me, non è un caso, dato che il Tribunale Amministrativo assume sempre più la valenza di un luogo nel quale il cittadino può rivendicare ed avere giustizia, rispetto alle pretese, spesso

molto vigorose, delle Amministrazioni Pubbliche.

Ma ecco, sta arrivando il Presidente. Mi avvicino, mi faccio riconoscere e gli chiedo un'intervista. Lui accetta. In una sala adiacente comincio a porgergli le mie domande.

1. Lei è un G.A. Vorrei intrattenerla su questo ramo della nostra Giustizia. Che ne pensa?

Questa opportunità di divulgazione che Lei mi offre è una buona occasione per una riflessione generale sullo stato della Giustizia Amministrativa nel nostro Paese e, più in generale, sullo stato di legalità e giustizia nell'Amministrazione. "Divulgare" vuol dire trasmettere ad altri nozioni e concetti comprensibili a tutti, anche se relativi a discipline e tecniche specialistiche.

## 2. *Come nasce un contenzioso davanti al Giudice Amministrativo di I° grado, ossia davanti al TAR?*

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 Pubblica Amministrazione e viceversa.

Alcuni Stati, in Europa, hanno optato per il sistema cosiddetto Monistico, che affida tutto il contenzioso, anche quello contro la PA ad un unico Giudice. Altri Stati hanno optato, invece, per il cosiddetto sistema Dualistico che devolve le controversie intentate contro la PA ad un Giudice diverso da quello Ordinario.

L'analisi comprova che in tutti gli Stati Europei esistono Giudici speciali o specializzati per i contenziosi nei quali è parte la PA, e che sono, comunque, distinti da quelli Ordinari.

## 3. *Quali sono i passaggi storici della G.A?*

Già lo Statuto Albertino del 1848 prevedeva la formazione di un Consiglio di Stato e stabiliva che si sarebbe dovuta emanare una legge sul suo riordinamento. Il Ministro dell'Interno Galvagno, nel 1850, propose un disegno di legge che istituiva una giurisdizione unica, per qualunque contenzioso, anche se proposto contro una PA, 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 l'Ordinamento Amministrativo con 4 leggi, cogliendo l'occasione della II<sup>a</sup> guerra d'Indipendenza (durante la quale il Governo aveva assunto pieni poteri).

Con l'Unificazione del Regno, riprende il dibattito fra sostenitori della giurisdizione unica che auspicavano l'abolizione del contenzioso amministrativo allora vigente con la PA, e coloro che, soddisfatti del buon funzio-

namento, volevano mantenere il sistema del contenzioso amministrativo distinto da quello ordinario.

## 4. *Quale idea prevalse?*

Prevalsero i sostenitori del Giudice Unico. Nel 1865 fu approvata la legge sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e così vennero aboliti i Tribunali del contenzioso amministrativo che passò al Giudice Ordinario, considerato più garantista quando giudicava sugli atti della PA. Ma il Giudice Ordinario non poteva modificare né annullare l'atto, poteva soltanto disapplicarlo. A quel tempo moltissime controversie contro la Pubblica Amministrazione erano affidate ad un Ricorso amministrativo, di tipo gerarchico, mentre, in materia di contabilità e pensioni, la giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti rimase immutata.

## 5. *Come si comportarono con il nuovo sistema di Giustizia gli Italiani di allora?*

Il Giudice Ordinario, unico anche per la PA, si accorse subito che la maggior parte delle posizioni giuridiche dei cittadini, di elevato interesse, come una licenza, un'autorizzazione, un nullaosta, un permesso, una concessione, un contributo ecc...erano rimaste prive di tutela giurisdizionale, in quanto il Giudice Ordinario 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.

Il povero cittadino per i torti subiti a causa dell'operato della PA, 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!

## 6. *Mi è sembrato di capire che la situazione iniziale si era ribaltata ed allora come si corse ai ripari?*

Si corse ai ripari nel 1889 con la cosiddetta legge Crispi che affidò al Consiglio di Stato la competenza a giudicare sui ricorsi contro gli atti ed i provvedimenti della PA aventi ad oggetto interessi di individui ed Enti. Gli atti

relativi a diritti civili e/o politici verso la PA, rimasero affidati al Giudice Ordinario. Lo scopo era quello di ridare tutela giudiziaria ai tanti rapporti contenziosi tra cittadini e PA

Nasce così, nel 1889, il sistema italiano Dualistico di Giustizia Amministrativa. E' quello ancora vigente. Questo sistema prevede due Giudici distinti di pari importanza per le cause contro la PA: il Giudice Ordinario per le controversie tra cittadini e Pubblica Amministrazione, in tema di diritti soggettivi; il Giudice Amministrativo in tema di interessi legittimi.

7. *A questo punto, vorrei porle delle domande più specifiche, quasi fossi una sua alunna, se Lei mi permette. Che cosa sono gli interessi legittimi?*

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

Vi è oggi un eccesso di giurisdizione amministrativa che andrebbe ristretta ai soli contenziosi più rilevanti contro la PA. Tante tipologie degli attuali ricorsi potrebbero essere affidate ad altre Istituzioni non giurisdizionali che, con pari competenza, potrebbero ugualmente tutelare i cittadini.

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, dal 2000, è consentito- ricorrendone i presupposti- per ogni lesione derivante da qualsiasi illecito operato della PA..

8. *Con la Costituzione Repubblicana del 1948 che cosa avviene nel sistema di Giustizia Amministrativa? Quando nascono i TAR?*

Con la Costituzione Repubblicana si conferma il Sistema dualistico di tutela del cittadino nei confronti della PA e si prevede, con l'art. 125, l'istituzione di Tribunali Amministrativi di primo grado, in ogni Regione.

Nel 1971, con la L.n.1034, nascono, in ogni Regione d'Italia, i TAR, i Tribunali Am-

ministrativi, che cominciano 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 così il doppio grado di giudizio anche nel processo amministrativo, per uniformità con l'Ordinamento giudiziario ordinario.

9. *So che nell'anno giubilare 2000 il sistema GA ebbe uno scossone...Di cosa si trattava?*

Nell'agosto 2000, in pieno Giubileo, entra in vigore la legge n.205 che trasforma radicalmente il Processo Amministrativo. Si introduce un nuovo sistema di riparto della giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo, basato non più sulle situazioni giuridiche tutelate (ossia diritti soggettivi od interessi legittimi) ma su blocchi di materie. In concreto, la giurisdizione esclusiva del GA viene ampliata a "blocchi" di materie di interesse relevantissimo nell'attuale società, quali : gli appalti di lavori e forniture in qualsiasi settore della PA, ivi incluse le Società miste, costituite ormai a migliaia, anche nei piccoli Comuni, per svolgere i più disparati servizi; i servizi pubblici, l'edilizia e l'urbanistica...

Sorsero critiche alla riforma e, quindi, si ricorse al parere della Corte Costituzionale.

10. *Come si pronunciò la Corte Costituzionale?*

Il monito della Corte fu che il Giudice Amministrativo deve restare Giudice dell'Amministrazione tutte le volte in cui essa esercita una funzione o potestà pubblica, cioè quasi sempre. La sentenza della Corte Costituzionale riconobbe anche la legittimità della svolta del Legislatore di affidare al GA, togliendolo al Giudice Ordinario, il risarcimento del danno derivante dall'attività illegittima della PA.

11. *Mentre in Italia accadeva questo, come si trasformava la Giustizia Amministrativa negli altri Stati europei?*

E' sorprendente constatare che , senza alcuna forma di coordinamento da parte dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, in un momento favorevole corri-

spondente all'ultimo decennio del secolo scorso, un numero rilevante di Stati Europei abbia adottato provvedimenti di contenuto sostanzialmente analogo, tramite un "rimodellamento" significativo dei propri Sistemi di Giustizia Amministrativa. Questa sincronia è considerata, da autorevoli commentatori, chiaro indizio di una obiettiva "maturazione istituzionale della Giustizia Amministrativa".

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 GA, 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 erano già adeguati.

*12. Nel 2010, in Italia viene promulgato il Nuovo Codice del Processo Amministrativo (C.P.G.A.). Ma non è il Primo? Come ha influito e influirà sul nostro Sistema di Giustizia Amministrativa?*

Il Codice del Processo Amministrativo è entrato in vigore il 16 settembre 2010 e rimarrà a lungo al centro dell'attenzione di studiosi ed operatori. Occorrerà tempo per scoprire tutte le innovazioni e gli effetti diretti sul sistema di Giustizia amministrativa ed indiretti sull'intero Ordinamento che, per obbligo di Costituzione (art. 97) deve assicurare una "buona Amministrazione".

*13. Ma quali mutamenti ha portato? Si può dire che il Codice del Processo Amministrativo è punto di partenza oppure di arrivo?*

Il C.P.G.A., come in sigla viene denominato, 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 essa

contenuta è "leggera e a maglie larghe". L'espressione è usata indistintamente da tutti i commentatori.

La Giurisprudenza creativa, ovverosia "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. Auguriamoci che la Giurisprudenza "creativa" non crei gli stessi guasti che ha creato la Finanza "creativa"!

*14. La vigente normativa, in tutti i Settori della Pubblica Amministrazione, come si correla con il Codice?*

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 norme 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'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 inva-

lidare il provvedimento conclusivo.

Nel 1962, il prof. Giannini ricordava, 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!

*15. I Principi essenziali del Codice del Processo interpretano l'idea che la gente ha della Giustizia Amministrativa?*

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*”!

Il “*nulla*”, evocato anche dal prof. Giannini, ora si è, massicciamente, riempito 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.

Ma veniamo al nocciolo della questione.

Per parlare dell'idea che si ha attualmente di Giustizia Amministrativa, farò una breve riflessione sui primi tre articoli del Codice.

Il Codice, all'art. 1, apre affermando che la Giurisdizione Amministrativa deve assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del Diritto europeo. Anche nel nostro Ordinamento, come in quello degli altri Stati dell'area comunitaria, i principi-guida e le direttive comunitarie devono tipicizzare ed 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 della nostra Costituzione. Parliamo del “*giusto processo*” elevato dalla Convenzione ad uno dei diritti fondamentali dell'uomo.

Il principio del “*giusto processo*”, applicato al processo amministrativo, deve garantire, in ogni sua fase, il principio di parità delle parti e del contraddittorio e deve assicurare una tutela piena ed effettiva del ricorrente i cui diritti ed interessi azionati in giudizio, devono risultare pienamente soddisfatti e devono conseguire concretamente tutte le legittime

aspettative, il cosiddetto “*bene della vita*”. Una qualunque azione, da chiunque portata in giudizio davanti al GA, implica l'esistenza di un rapporto tra il Soggetto – attore e la PA, rapporto che va esplorato ed accertato dal GA con tutti i mezzi di cui dispone – se ne ha voglia – per appurarne la legittima disciplina applicabile al caso.

L'art. 3 del Codice rafforza i principi sopra accennati e, quindi, se noi, operatori del diritto, chiamati a svolgere il nostro ruolo di Giudici, vogliamo essere operatori di “*buona volontà*” dobbiamo considerare queste norme del Codice come principi-guida, ossessivamente presenti nella nostra mente e nella nostra coscienza in ogni fase del giudizio.

Oggi l'oggetto sostanziale del “*giusto processo amministrativo*” è sempre e comunque un rapporto del cittadino con un potere amministrativo. 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.

Ed il Giudice potrà pervenire ad una “*giusta decisione*” solo se il suo giudizio sarà “*a misura*” e non “*a fiuto*”, come sovente finora è avvenuto!

*16. Questa espressione è un po' fuori dalle righe di un parlare aulico e solenne...*

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

Anche se esistono soluzioni lessicali degne di nota e di elevata considerazione, tuttavia, nella sostanza delle cose, l'interesse del cittadino è legato ad una situazione giuridica soggettiva, collegata all'esercizio, più o meno discrezionale o più o meno vincolato, di un potere amministrativo: la tutela di questo interesse passa, necessariamente, per la conoscenza e l'accertamento del rapporto con l'Amministrazione, in ogni suo possibile aspetto rilevante, dedotto in giudizio. 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 ed accertato nel processo e con il processo dal Giudice, con le diverse tipologie di decisioni consentite.

Stavo annotando su un quadernino tutti i passaggi più significativi di questo colloquio ed ero talmente concentrata sui miei appunti che non mi accorgo che una persona, forse una sua segretaria, era sopraggiunta e ricordava al Presidente che era atteso in sala per dare inizio alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Lui si scusa, ma mi promette che, alla fine della manifestazione, avremmo continuato la nostra piacevole chiacchierata.

Lo seguo anch'io. Per fortuna trovo una poltrona libera sulla quale sedermi, dato che l'aula è affollatissima.

Ci sono molte Autorità presenti all'inaugurazione, ma capisco che l'interesse è rivolto a lui e l'attesa è quella delle sue parole. Mi sento molto fiera per aver individuato la persona giusta che mi spiegasse che cosa è oggi per noi Italiani la Giustizia amministrativa e, se davvero è ammalata tanto da desiderare per lei l'eutanasia, quale cura può essere messa in atto per salvarla!

Risuona, accompagnata dalle note dell'Inno d'Italia, l'eco delle parole del Presidente :

In nome del Popolo italiano dichiaro aperto l'Anno Giudiziario!

Capisco che la cerimonia sta concludendosi e, un po' emozionata, mi pongo in attesa di riprendere il nostro colloquio. Durante l'ora della manifestazione, alla luce della relazione sua e di quelle degli altri relatori, avevo formulato sul mio quaderno di appunti alcune domande da sottoporgli alla fine.

Quando ci troviamo di nuovo di fronte, nella sala adiacente all'aula, gli chiedo:

*17. Mi risulta che i Presidenti di Tribunali, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario denunciino le verità sullo stato della Giustizia. E' vero?*

Personalmente credo che un cerimoniale

come quello odierno, per non rivelarsi noioso ed inutile e per essere partecipato da tutti, debba avere una finalità prevalentemente informativa, anzi, divulgativa, alla portata di tutti. Non ho trattato specifici argomenti giudiziari, di tipo processuale o sostanziale, come avrà notato, mi sono limitato ai principi fondanti della Giustizia Amministrativa e, soprattutto, al suo stato effettivo.

Vi è, nella società, un bisogno condiviso da tutti e cioè che vi sia una concordia sociale ed un vivere nella legalità.

La Società attuale è disorientata e tormentata e la Giustizia Amministrativa può concorrere al perseguimento del fine ultimo al quale tutti noi aspiriamo, come ho detto prima, cioè al "*bene della vita*".

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

Le Società di oggi, nei loro movimenti e rivendicazioni, mirano a conseguire risultati di tipo sostanziale, quali il rispetto dei diritti fondamentali della persona ed una condotta legittima dei cittadini e delle Istituzioni.

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

*18. Il Giudice deve soltanto applicare la Legge. Perché insorgono tante difficoltà e problemi? Mi può dare una risposta specifica che riguardi la Giustizia amministrativa?*

Le normative primarie e secondarie di ogni settore dell'Amministrazione nascono confuse e precarie, sofisticate e complesse, come il mondo di oggi. Siamo vivendo tutti, da ormai parecchi anni, nella giungla normativa o, se preferisce, nel labirinto o nella babele confusa in cui ognuno dice quello che vuole. Ciò è imputabile alla infinita pluralità di atti normativi, prodotti da fonti diverse (europee, nazionali, regionali, locali) che disciplinano materie complesse e nuove, quali l'energia, la tutela ambientale, gli apparati produttivi, la protezione civile, la gestione dei rifiuti ecc..

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

*19. Molti Ministri e Deputati si vantano di aver semplificato le Leggi. E' così?*

Gli strumenti “taglia-leggi” hanno dato pochi frutti. Non bastano. La giungla normativa è sempre più giungla. Il contesto normativo attuale costituisce emergenza :bisogna riordinare, ma con estrema urgenza, la legislazione in tutti i settori dell'Ordinamento e sfoltire la giungla che soffoca e strangola i viandanti! E' indispensabile non solo avere norme processuali semplici, leggere e snelle, ma è ancora più indispensabile averne di sostanziali, ugualmente leggere e snelle.

Le Pubbliche Amministrazioni, per prime, i destinatari delle norme, cioè tutti noi, gli stessi Giudici, per terzi, faticano a muoversi nella giungla dell'Ordinamento amministrativo e quasi mai incontrano percorsi lineari, aperti, segnalati, sicuri. Da qui l'immobilismo diffuso nelle strutture burocratiche, per paura delle conseguenze. Da giudice, comprendo e giustifico, ma il Giudice non può arrestarsi: deve, comunque, decidere, anche in assenza di norme. Tale situazione necessita di un'alta e forte denuncia da parte di tutti i frequentatori della giungla, cioè tutti noi!

*20. La denuncia delle leggi imperfette, che creano, alla fonte, danni costanti,, non dovrebbe provenire, ad alta voce, da tutti e, per primi, dai Legislatori e dai Magistrati?*

Certo, chi tace è colpevole! E i magistrati non sono esenti da questo peccato di omissione. Essi, forti del principio del libero convincimento del giudice – di derivazione antica – si ritengono esonerati dall'obbligo di denunciare apertamente la giungla normativa perché, come pensano, a lungo andare si formerà un tendenziale indirizzo della giurisprudenza. E' vero. Ma, nel frattempo, quante vittime innocenti rimangono sul campo e muoiono nella giungla!

Mi consenta un banale paragone, per meglio intenderci. Questa incancrenita situazione nazionale del nostro sistema normativo,

aggravata, in larga misura, dalle fonti comunitarie, può essere assimilata ad una strada dove si formano buche e voragini di ogni tipo, dove i relativi progettisti, costruttori, controllori della strada e tutti quelli che vi transitano, vedono, passano, ma fanno finta di niente! Le responsabilità, a mio sommosso avviso, sono di tutti, ma crescono man mano che si sale ai vertici,

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

Al primato dell'Autorità è succeduto il primato del Consenso. Questa grande trasformazione, in costante evoluzione, deve rappresentare un'occasione di democratizzazione dell'attività amministrativa e deve realizzare una società più giusta e più umana.

*21. Ma quali sono i migliori rimedi per garantire la Legalità?*

I cittadini chiedono a gran voce non la perfezione formale dei provvedimenti (strumenti tipici dell'esercizio dei poteri pubblici) ma la reale capacità dei provvedimenti stessi ad essere rapidi, utili e capaci di curare gli interessi individuali e collettivi. Questa è la Legalità sostanziale che costituisce, a mio sommosso avviso, il possibile rimedio dei problemi.

Tutti sappiamo che l'attività amministrativa di oggi è complessa, usa strumenti sofisticati che coinvolgono, nel procedimento, operatori, specialisti delle diverse scienze e tecniche, per attuare i grandi progetti di alta consistenza economica ed incisivo impatto ambientale.

Le prime garanzie della legalità hanno vitale bisogno di norme semplici, adeguate, capaci di dare certezza e corretta applicazione. Questo è il compito primario del Parlamento e di tutte le Assemblee che emanano norme e regolamenti di qualunque grado e tipo.

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



La legalità – che oggi manca – va garantita alla fonte, da una buona legge : e la fonte è inquinata, anche l'applicazione, fatta dalle pubbliche amministrazioni, ne risente e così ne risente anche l'applicazione a valle, fatta dai Giudici.

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

*22. Quando si parla di Legalità spesso si arriva allo scarica-barile.*

E' vero, ma personalmente non voglio far discorsi allo scarica-barile! Tutti noi dobbiamo ammettere che molte disfunzioni applicative delle norme trovano la principale causa genetica nelle giungle normative delle discipline di settore, ma bisogna anche ammettere che i fenomeni corruttivi insorgono più frequentemente in sistemi ordinamentali ad alto tasso di complessità e di indeterminatezza.

La Legalità deve caratterizzare l'operato delle Pubbliche Amministrazioni, altrimenti il Cittadino percepirà la funzione pubblica con disaffezione verso le Istituzioni, la Politica, il Giudice!

L'Amministrazione è il necessario ingranaggio di trasmissione tra le scelte politiche del Parlamento e del Governo e la loro concreta attuazione. Tutti gli ingranaggi della catena di trasmissione, dai primi agli ultimi, debbono funzionare. Se si incepano – come purtroppo avviene - non bisogna prendersela con l'ultimo ingranaggio della catena, ma con quello che ha costituito la causa primitiva e prevalente del non funzionamento!

*23. Non riesce a darmi risposte più ottimistiche?*

I fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa costituiscono, come ho finora esposto, vere emergenze, per gli effetti che producono e per l'allarme sociale che essi generano. Queste emergenze non sono ancora sufficientemente denunciate da tutti noi!

*24. La pluralità delle giurisdizioni può essere fattore negativo del nostro siste-*

*ma di giustizia?*

Il nostro Ordinamento configura l'unità funzionale della giurisdizione, attuandola mediante due Ordini separati, entrambi garantiti di una tutela piena delle diverse posizioni soggettive dei cittadini nei confronti del Potere pubblico. E' questo il dato costituzionale più significativo del sistema italiano di Giustizia. Il recente Codice del Processo Amministrativo ha tracciato confini certi tra i due Ordini giudiziari tra i quali non vi è motivo di immaginare contrasti o competizioni se gli appartenenti ai due Ordini acquisiscono il concetto di svolgere un servizio ai cittadini e se questi ultimi sappiano apprezzare il privilegio di avere due Giudici distinti, specializzati nei relativi ambiti.

*25. Perché i rapporti tra Magistratura e potere Esecutivo si sono deteriorati da almeno un decennio? Cosa serve per garantire equilibrio ed armonia tra questi tre Poteri: Legislatori- Governo – Giudici?*

A partire dall'anno 2000, alla tutela demolitoria, ossia di annullamento, tipica ed esclusiva del Giudice Amministrativo, si è aggiunta quella di accertamento e risarcitoria. Il risarcimento del danno, derivante dall'attività illegittima della Pubblica Amministrazione, prima quasi sconosciuto, è passato dal Giudice Ordinario al Giudice Amministrativo il quale pronuncia oggi – perché tutti ne fanno richiesta – sulla domanda di risarcimento del danno materiale subito: alla tradizionale giustizia demolitoria, che conduce all'annullamento dell'atto illegittimo, si è aggiunta, a favore del cittadino, una giustizia di tipo riparatorio-patrimoniale.

Da tempo il pensiero pessimistico di degrado della Giustizia è generalizzato. La Magistratura, in generale, è ritenuta non più capace di tutelare i diritti dei cittadini. I cittadini sono smarriti ed hanno perso molto dell'antico rispetto verso le Istituzioni.

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

Le molte, troppe falsità speculative addos-

sate alla Giustizia, si correggano - se davvero si vuole cambiare - con le scelte legislative da compiersi, finalmente. Il compito non spetta agli Operatori della Giustizia, ma al Legislatore il quale deve scegliere quali degli attuali, indiscutibili, valori e pregi debbano essere conservati e quali sacrificati, dando copertura amministrativa strutturale al disegno scelto.

Tutti i Magistrati e gli addetti alla Giustizia, per essere essi i principali collaudatori delle norme, debbono denunciare, senza fingimenti, tutte le principali criticità delle norme, dei procedimenti e dei processi e sui possibili rimedi, non fosse altro che per dovere di testimonianza e di collaborazione con gli altri Poteri.

Il contesto sociale da anni è arroventato, avvelenato, la professione del Giudice è sempre più incompresa e riserva ai Giudici stessi pochissime gratificazioni e tantissimi bocconi amari.

#### *26. L'abolizione dei Tribunali Amministrativi è auspicata da molti. Perché?*

Il Giudice Amministrativo non assume autonomamente iniziative giudiziarie: non è un Pubblico Ministero, titolare di autonome azioni. Risponde soltanto ai cittadini che, ritenendosi lesi da una mala amministrazione, non potendo essi bussare ad altri Organi giudiziari, si rivolgono al TAR per avere giustizia. Il Giudice Amministrativo diventa così mediatore di conflitti, generati, alla fonte, dalla incerta qualità delle norme e, nel percorso, da una non perfetta applicazione.

Se queste premesse sono esatte, allora non ci si può esimere dal considerare errate e ingenerose le valutazioni negative nei confronti dei Giudici amministrativi, addebitando ad essi soprattutto la responsabilità del rallentamento delle grandi opere e dei progetti rilevanti per lo sviluppo del Paese. E' vero, esistono all'interno della giurisdizione amministrativa, come in tutte le altre giurisdizioni, contrasti giurisprudenziali che creano intollerabile incertezza per gli operatori economici, freno inaccettabile allo sviluppo economico e annientamento del principio della certezza del diritto.

Mi consenta, tuttavia, di dare la mia risposta personale a questo quesito.

La progressiva espansione della Giustizia Amministrativa, sconosciuta fino a qualche anno fa, è diretta conseguenza dell'ampliamento dell'attività pubblica e della sua nuova complessità. Succede che un atto, con il quale è stato mal esercitato il potere pubblico, venga annullato dal Giudice Amministrativo alla fine di un procedimento nel quale gli operatori hanno dovuto avvalersi di norme e canoni incerti, di difficile applicazione e sovente ispirati ad una cattiva amministrazione.

La collettività, tuttavia, chiede al Giudice di essere tutore e garante di Legalità e Giustizia nell'Amministrazione. Egli non può deludere la collettività e, però, in concreto, il Giudice ha a che fare - quasi sempre - con leggi e norme prive delle necessarie e puntuali indicazioni precettive che obbligano l'interprete a ricercarne faticosamente la *ratio* ispiratrice tra le tante possibili e contrastanti. La Legge, tuttavia, deve essere rispettata perché è volontà del Parlamento e, quindi, del popolo italiano.

Un altro limite è costituito dal fatto che i Giudici nazionali, di tutti i Paesi dell'Unione Europea, hanno il potere-dovere di sindacare la compatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia di Lussemburgo, quindi attraverso l'immediata disapplicazione della legge nazionale che appaia in contrasto con il diritto comunitario.

#### *27. Qual è l'errore più grave per un Giudice?*

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

#### *28. E per un Giudice Amministrativo?*

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

Il Giudice amministrativo non è tutelare di nessun potere amministrativo, Non può, quindi, esercitare nessun potere: deve soltan-

to sindacarne l'esercizio, esplorando il fatto con tutti i mezzi istruttori ammessi. La discrezionalità appartiene all'Amministrazione, ma spetta al Giudice Amministrativo il controllo dell'esercizio del potere tecnico, da compiersi con la verifica della corretta applicazione di principi (anche non strettamente giuridici) appartenenti ad altre scienze o tecniche.

*29. Il Giudice amministrativo è il Giudice dei Poteri Pubblici. Perché tanti reciproci contrasti?*

I Poteri Pubblici, nell'attuale Stato Federale-Regionale, sono molteplici, autonomi, ripartiti sul territorio e diversi per finalità, obiettivi, procedure e mezzi. Il TAR, Giudice Territoriale di primo grado, è chiamato ad una resa di giustizia armonica, adeguata alle specificità dei Governi locali, che applicano norme proprie, per soddisfare bisogni pubblici propri.

Le Riforme costituzionali del 2001 e 2003 hanno spazzato via tutti i precedenti controlli sull'attività amministrativa. Gli atti, i provvedimenti amministrativi, i Regolamenti, gli Statuti e quant'altro, appena approvati e pubblicati, diventano, a tutt'oggi, immediatamente esecutivi. Resta un unico rimedio per il cittadino lesa: il ricorso (costoso e traumatico) al TAR!

Da qui nasce la centralità del Giudice Amministrativo ed il suo ruolo di garante di legalità e di giustizia dell'Amministrazione.

Come vede, sto andando avanti ricordando concetti generali noti e, tuttavia, ciò mi appare utile, indispensabile, secondo la mia esperienza personale, se si vuole parlare di Giustizia Amministrativa anche ai non addetti ai lavori.

Il Giudice Amministrativo, nell'attuale sistema di giustizia, non è però un Pubblico Ministero, non grava su di lui l'obbligo di iniziativa giudiziaria: essa appartiene soltanto al ricorrente, il quale, se si sente offeso e maltrattato da una qualunque Pubblica Amministrazione e se vuole una resa di giustizia conforme a Costituzione e legge, deve avere la voglia, la forza e la capacità (del suo avvocato, s'intende) di prospettare la controversia al TAR territoriale di competenza, in maniera

quanto più possibile completa, sia nei motivi di fatto, sia nei motivi di diritto, in modo che il Giudice possa trovare la regola di legge più adatta.

Il Giudice deve cogliere le deviazioni ed i vizi dell'azione amministrativa, esplorando fatto e norme, le quali si "illuminano vicendevolmente" (parole testuali del grande Maestro Abbamonte). E' questa l'essenza del sindacato affidato al Giudice Amministrativo.

*30. Quali sono, a suo avviso, i punti deboli del Giudice amministrativo?*

La regolarità formale (che prevale, purtroppo nei processi) non è più sufficiente a garantire una Buona Amministrazione.

Il Giudice Amministrativo deve saper indagare, oggi, "con nuove lenti", le complesse attività tecniche compiute dall'Amministrazione.

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

E' ormai obbligo ineludibile del Giudice Amministrativo esplorare non solo il provvedimento impugnato – come si fa normalmente – bensì ogni aspetto del sottostante rapporto controverso, sul quale è insorto un contenzioso davanti al Giudice Amministrativo.

La tutela presso il Giudice Amministrativo deve certamente garantire la correttezza formale, ma soprattutto deve garantire la correttezza sostanziale, che si concreta nel miglior perseguimento del bene pubblico, che è di interesse per tutti.

Il connotato principale e costante che contraddistingue la Giustizia Amministrativa da quella Ordinaria è quello di temperare le esigenze dei cittadini con quelle della Pubblica Amministrazione, garantendo i diritti dei cittadini, senza ostacolare il buon proseguimento dell'interesse pubblico.

Il Giudice Amministrativo, forte del potere istruttorio che la Legge oggi gli riserva, non esercita appieno il ruolo, come vuole la Costituzione, di garante di legalità e di giustizia nell'Amministrazione, se non ricostruisce il fatto nei suoi presupposti, e se non indaga, con nuove lenti, tutti gli aspetti della discrezionalità, tecnica e/o amministrativa, esercitata. Il GA, partendo dall'atto impugnato –

stante il tipo di percorso impugnatorio, che tale rimane, nonostante tutte le aperture auspicabili – deve però andare oltre lo schermo dell’atto, che sovente offusca – soprattutto quando il Giudice è stanco o svogliato – le ragioni vere dell’azione amministrativa compiuta.

Lo sappiamo tutti cosa si nasconde spesso dietro gli atti dell’Amministrazione. I gravi fenomeni di illegalità e di corruzione ben noti, compiuti nella cosiddetta I<sup>a</sup> Repubblica (ma le cose non sono molto cambiate in seguito, stando ai pareri unanimi di attenti osservatori) sono passati per atti formalmente perfetti, capaci di superare il vaglio cognitivo, anche di tipo giudiziale, davanti al GA e quello di tante altre Istituzioni ugualmente deputate a vigilare e controllare la bontà dell’azione amministrativa. Le devianze della legalità nascono nel cuore e nella testa degli uomini ; l’esperienza amara subita deve far riflettere.

La complessità dei nuovi procedimenti ci impone di snidare, in profondo, i vizi della funzione, utilizzando tutti i mezzi istruttori e cognitori che la legge ci appresta.

*31. Quali sono gli attuali mezzi istruttori e cognitori che la Legge appresta?*

Consulenze Tecniche di Ufficio (C.T.U.) , verificazioni, ispezioni dei luoghi, audizione diretta delle parti, assistite dai loro legali e consulenti, verifiche complesse di sofisticate attività tecniche ed economiche svolte nei procedimenti amministrativi.

Tutto questo nuovo impegno, che ora spetta al Giudice Amministrativo, si può riassumere, sinteticamente, con un’espressione, da me coniata, da almeno vent’anni, della quale vado fiero: *“La Giustizia Amministrativa deve svolgersi, nelle nostre Aule, sempre più a misura e sempre meno a fiuto”*. Per essere ancora più chiaro, aggiungo che i GA dovrebbero ricorrere sempre più frequentemente alle consulenze di ufficio, alle verificazioni tecniche, guidate da un Giudice Monocratico, incaricato dal Collegio, o guidate dal Collegio stesso, alle ispezioni dei luoghi, alle audizioni. Pensi come potrebbe essere carpito *de visu* lo stato reale dei fatti controversi, oppure come potrebbero essere percepiti, in camera di

consiglio od in pubblica udienza, *de audito* i punti controversi di una causa mediante l’ascolto delle parti e dei reciproci avvocati e tecnici di fiducia!

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

*32. Ma che succederà in Tribunale se si applicherà questo metodo?*

L’esperienza ventennale praticata da Presidente, mi ha insegnato che, quando si giudica *“a misura”* e non *“a fiuto”*, esplorando il fatto con le opportune lenti di ingrandimento, il GA può ingenerare paure e sospetti da parte delle Autorità emananti, quelle, beninteso, che gradirebbero un più superficiale controllo. Questo è il servizio Giustizia che auspico e che applico, quando mi è consentito dal Collegio. In questo modo si rende giustizia non più guardando solo le carte, ma guardando negli occhi le Autorità, i cittadini, i rispettivi tecnici e legali di parte, *“per essere reciprocamente guardati negli occhi”*, nel momento stesso della funzione giudicante. Ai Colleghi Magistrati ho detto che questa attività che, personalmente ho svolto da molti anni e che ora mi permetto di suggerire, appesantisce un po’ il nostro lavoro che – è bene dirlo , anche per mia diretta testimonianza – è massacrante. Ma se si inforcano questi nuovi occhiali per esplorare il fatto, l’utilità che se ne trae, nella resa di Giustizia, è davvero grande! Personalmente sono appassionato ed entusiasta di questo *modus decidendi* e mi sembra che lo siano anche gli Avvocati.

*33. Quale sarà il vantaggio “sostanziale” di questo modus decidendi, per dirla con uno degli aggettivi a Lei tanto graditi?*

Il privilegio e la garanzia di un sindacato penetrante non sta solo nel fare emergere *“in toto”* il fatto controverso nella sua oggettiva realtà e nel confrontarlo con i canoni costituzionali del buon andamento, della legalità e della giustizia nell’Amministrazione, ma nel radicare nelle Autorità amministrative un me-

todo nuovo allo svolgimento dell'attività amministrativa, perché essi, per primi, debbono acquisire un comportamento più conscio delle responsabilità che si assumono e più gratificato dall'impegno profuso nella predisposizione ed emanazione dell'atto. Le Autorità emananti fanno così, che, in caso di giudizio, non saranno solo i loro legali a vedersela con il Giudice, davanti al TAR, ma saranno essi stessi ad essere guardati negli occhi dai Giudici, i quali chiederanno loro, nell'Aula di Giustizia, di giustificare l'atto e con esso il potere esercitato. Quando ci si guarda negli occhi reciprocamente, tutto è più limpido e solare!

Il GA solo così percepisce e vive la centralità della sua funzione giustiziale e diventa, in questo modo, garante di legalità e giustizia, mediando in nome della legge – che è uguale per tutti – tra cittadini e Autorità.

*34. Questa sua teoria e pratica ha avuto l'approvazione dei suoi Colleghi?*

Non proprio, anzi, sono stato anche rimproverato. *"...e il modo ancor m'offende"*! come disse il Sommo Poeta. Me ne sono fatto e me ne farò una ragione!

*35. C'è una somiglianza tra le istruttorie del Giudice Ordinario e quelle avviate dal Giudice Amministrativo?*

Il Giudice Amministrativo, forte del potere istruttorio che la Legge oggi gli riserva, non esercita appieno il ruolo, come vuole la Costituzione, di garante di legalità e di giustizia (nell'Amministrazione) se non ricostruisce il fatto nei suoi presupposti, e se non indaga, con nuove lenti, tutti gli aspetti della discrezionalità, tecnica e/o amministrativa, esercitata.

Liberiamo subito il campo da qualsiasi sospetto. Le istruttorie penetranti del Giudice Amministrativo (che si fanno, purtroppo, raramente) e che non sono amate dalla Pubblica Amministrazione, non sono mai investigazioni dirette sull'operato delle Pubbliche Amministrazioni, né sono mirate a snidare illeciti e responsabilità, o peggio a sovrapporre alla soluzione prescelta quella ideata dal Giudice. Il Giudice Amministrativo, per cultura, tradizione, storia e per obbligo di legge costitu-

zionale, deve rifiutare istintivamente l'interferenza nell'attività amministrativa e deve essere spaventato dal rischio di poter invadere la riserva discrezionale dell'Amministrazione. Il Giudice Amministrativo non è titolare di nessun potere amministrativo, deve solo controllarne l'esercizio esplorando il fatto con tutti i mezzi istruttori ammessi. La discrezionalità spetta all'Amministrazione, ma al Giudice Amministrativo spetta il controllo sull'esercizio del potere tecnico, da compiersi con la verifica della corretta applicazione di principi non strettamente giuridici, ma appartenenti ad altre scienze o tecniche.

*36. In conclusione, potrebbe schematizzarmi i vari passaggi del metodo di Giustizia che Lei auspica ed applica?*

Non riuscirò proprio a schematizzare, forse a sintetizzare sicuramente.

Non bisognerebbe disporre mai, se non in casi eccezionali, la mera istruttoria documentale con semplice richiesta di atti o chiarimenti. La richiesta istruttoria, quando è ritenuta indispensabile, e lo è quasi sempre, va fatta, anch'essa, *"a misura"*, disponendo, a carico delle Amministrazioni intimare, l'ordine di effettuare una previa audizione della parte ricorrente, assistita dai propri legali e/o tecnici di fiducia, ai quali si dà la possibilità di guardarsi reciprocamente negli occhi ed addurre le proprie ragioni, già esposte nel ricorso.

*37. In sostanza, la condotta del Giudice Amministrativo dovrebbe muovere dalla consapevolezza che un profondo e vasto accertamento del rapporto controverso nel quale vive l'atto impugnato, costituisce obbligo ineludibile. E' così? Cosa succede poi?*

Per mia esperienza personale, applicata da oltre 2 decenni in vari TAR d'Italia, vi è un frequente ritiro o modifica del provvedimento impugnato, con riapertura del procedimento. E' un bel risultato!

*38. Cos'altro dovrebbe fare il Giudice?*

Dovrebbe disporre, in Tribunale, in Camera di Consiglio o Udienza Pubblica, l'audizione diretta delle Parti, assistite dai

propri tecnici e difensori di fiducia, per contenziosi rilevanti, s'intende, come appalti di lavori e servizi, urbanistica ed edilizia, smaltimento rifiuti ed energia, così da percepire *de visu et audito*, dai diretti interessati, la conformità o meno degli atti ai reali contenuti. L'esperienza mi insegna che l'audizione diretta delle parti è raramente gradita ai Magistrati.

39. *L'audizione delle parti non allunga i tempi del processo?*

Assolutamente no. Spesso, ad audizioni svolte, i processi si rivelano addirittura diversi rispetto a quelli proposti inizialmente e ciò rende necessaria la proposizione di "*motivi aggiunti*" che mai si sarebbe verificata con la valutazione "*a fiuto*" delle censure dedotte.

Se l'audizione delle parti non ha ancora illuminato il Collegio, le ben note Consulenze tecniche o verificazioni, affidate a vari professionisti, mai scelti dai Giudici, ma fatti designare dai rispettivi Ordini, potrebbero mostrare la via da seguire...

40. *Ma questo mezzo istruttorio non aggrava i costi del processo?*

Certamente, per questo è preferibile l'audizione delle parti, proprio perché questa non costa nulla.

41. *Ci sono altri rimedi?*

Sì. Per particolari contenziosi, bisognerebbe effettuare la verifica dei luoghi. Ho praticato, mi creda, almeno per una ventina di casi questo incombente istruttorio e, forse, sono proprio l'unico in Italia! A volte la verifica dei luoghi, può far comprendere, a colpo d'occhio, con il buon senso, la descrizione complicata del fatto contenuta nel provvedimento impugnato e può far pervenire ad una decisione più certa.

42. *Ancora la Giustizia "a misura"?*

Certamente. La Giustizia "*a misura*" diventa un Servizio Pubblico per i Cittadini e per le stesse Pubbliche Amministrazioni che agiscono, generalmente in buona fede, ma sovente si perdono – non per loro colpa – nella giungla impraticabile delle norme e della giurisprudenza. Mi permetta di aggiungere

ancora. Un siffatto accertamento giudiziale, come lo sto delineando a lei che mi sta ascoltando con interesse e che ringrazio, reca un altro vantaggio, secondario, ma non da buttar via: esso agevola la realizzazione di un basilare principio vigente nel nostro ordinamento dal 1993: quello della separazione tra attività politica di programmazione e di indirizzo, oggi affidata ai Soggetti Politici, e attività amministrativa-gestionale, affidata ai Soggetti Burocratici. Questi ultimi, dovendo essi stessi spiegare, direttamente al Giudice, la *ratio* dei loro atti e la finalità con essi perseguita, mettono, nel corso del procedimento, più attenzione nella motivazione dell'atto, giustificando debitamente il potere esercitato e trovano più forti ragioni di autonomia e di resistenza, nei confronti delle Autorità politiche sovrastanti, proprio come vuole la Legge. Non è poco per i tempi che corrono!

43. *Si potrebbe parlare di trasparenza degli atti?*

La funzione amministrativa – contenuta negli atti e provvedimenti impugnati – è l'oggetto costante del processo amministrativo. Nel processo e con il processo, come ho già detto, il Giudice Amministrativo deve far emergere il rispetto della generale trasparenza e razionalità delle funzioni pubbliche esercitate.

Le norme sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione della funzione pubblica sono certamente strumenti di garanzia, *ex ante*, di legalità e di giustizia. Quando non bastano (e purtroppo ciò accade sovente, anche a causa della abolizione di tutti i controlli, voluta a salvaguardia delle autonomie locali e dei livelli autonomi di governo) viene in aiuto il Giudice Amministrativo, con la sua funzione equilibratrice tra cittadino ed Autorità, ovvero tra interesse individuale privato ed interesse pubblico. Il privilegio e la garanzia di un sindacato penetrante non sta solo nel far emergere, *in toto*, il fatto controverso nella sua oggettiva realtà e nel confrontarlo con i canoni costituzionali del buon andamento, della legalità e della giustizia nell'Amministrazione, ma nel radicare nelle Autorità amministrative un approccio nuovo allo svolgimento dell'attività amministrativa

che essi, per primi, debbono acquisire, un comportamento, come ho detto prima,, più conscio delle responsabilità che si assumono e più gratificato dall'impegno profuso nella predisposizione ed emanazione dell'atto.

*44. A questo punto si potrebbe parlare di Giustizia "sostanziale"?*

Sì. Questa è la nuova frontiera della Giustizia Amministrativa e già il Legislatore sembra spingere verso la concezione sostanzialistica dell'Azione Amministrativa per superare gli inutili ed infiniti formalismi delle norme e della giurisprudenza, una giungla, davvero, ed una emergenza nazionale, dato che tutto il Popolo italiano evidenzia e denuncia questo problema! Questo è il concetto che sto ripetendo : le Autorità emananti, sanno che in caso di giudizio non saranno solo i loro legali a vedersela con il Giudice, davanti al TAR, ma saranno essi stessi ad essere guardati negli occhi dai Giudici, i quali chiederanno loro, nell'Aula di giustizia, di giustificare l'atto e con esso il potere pubblico esercitato.

*45. In concreto, che cosa si potrebbe già fare per avviare questo processo a soluzione?*

L'inosservanza di norme che regolano le forme e le procedure non dovrebbe necessariamente ed automaticamente, invalidare sempre e comunque, l'atto amministrativo. Il vizio permane, ma si dissolve in mera irregolarità , irrilevante, qualora sia possibile accertare, nel processo e con il processo, che lo scopo sostanziale fissato dalla legge è stato comunque raggiunto dal provvedimento amministrativo. Lei capisce che già questa posizione potrebbe rivoluzionare l'andamento di una istruttoria!

*46. I primi a sentire l'esigenza di una Giustizia sostanziale non dovrebbero essere i Giudici?*

Infatti. Noi dovremmo denunciare, ma contemporaneamente dalle nostre Aule di giustizia dovrebbe uscire il formalismo esasperante e si dovrebbero far entrare i Valori sostanziali, da porre al centro delle nostre indagini giudiziarie. Noi Giudici amministrativi

già abbiamo la possibilità di esercitare , nel Processo e con il Processo, un sindacato intenso sull'azione amministrativa della Pubblica Amministrazione.

Un Legislatore attento,tuttavia, in attesa di riforme normative più vaste e rilevanti, potrebbe, con piccole norme di facile scrittura, aiutare il Giudice Amministrativo a dare una "spallata" al formalismo (tanto odiato quanto protetto) che sta mietendo vittime innocenti sul campo.

Non abbiamo più spazio per tentennare!

*47. Un'ultima domanda, Presidente. L'incisività del Giudice Amministrativo si potrebbe connotare come "abuso di potere"?*

Mi permetta di chiarire. "L'eccesso" di potere - da non confondere mai con "l'abuso" di potere - è l'applicazione ipocrita della legge. Anche queste parole, direi testamentarie, sono del Prof, Abbamonte.

Se i Giudici Amministrativi sono più incisivi, gli Amministratori non dovrebbero temere, per ciò solo, la compromissione del sistema di gestione delle loro Comunità territoriali; è la Costituzione che vuole un sindacato penetrante, accordando ai cittadini tutela nei confronti di tutti gli atti amministrativi, nessuno escluso, (artt. 24 e 113 Cost) i quali atti amministrativi devono perseguire sempre il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, nonché assicurare giustizia e legalità (art, 100). L'eccesso di potere, costante parametro di vaglio della legalità e della giustizia, presente nelle nostre sentenze ed ordinanze, deve essere dunque snidato e represso.

Mi piace osservare - e quando mi capita abondo - che con tutte le copernicane trasformazioni subite dall'Ordinamento e dalla PA negli ultimi decenni, vige sempre, per tutti i soggetti che operano nell'Amministrazione, il principio costituzionale che ogni attività, senza eccezione alcuna, va sempre finalizzata al perseguimento dell'interesse collettivo o pubblico, che dir si voglia. E' bene esercitata la potestà pubblica, se è soddisfatto l'interesse pubblico. E' questo il connotato vero della PA, pur nella sua nuova veste, sovente privatistica, e nei suoi

fini. E se qualcuno dice che oggi tutto è cambiato, noi giuristi rispondiamo che, nella sostanza, nulla è cambiato!

La stella polare dell'interesse pubblico è sempre più alta e brillante! L'interesse pubblico è la guida per ogni operatore!

Pensiamo agli interessi pubblici che deve tutelare un Comune: l'ambiente, l'urbanistica, la viabilità, l'istruzione, i servizi pubblici, la riscossione delle imposte...Non bastano i soldi per tutto. Si rischia il dissesto. Siamo già al dissesto!

E, in caso di conflitto, quale interesse pubblico prevale? Lo stabilisce il titolare del potere, motivando i propri atti, a giustificazione del potere esercitato. Se nasce un contenzioso (auspicio che accada il meno possibile) la parola passa al Giudice Amministrativo, Giudice della funzione pubblica, il quale entra in campo per tutelare, in via diretta, l'interesse pubblico e, in via mediata, quello privato.

L'istruttoria penetrante – come io la intendo – compiuta dal Giudice Amministrativo con consulenze, verificazioni, audizioni, ispezione dei luoghi ed altro, potrebbe apparire come una sorta di investigazione diretta sull'operato delle PA. Sono note le critiche e perfino i tentativi di delegittimazione compiuti nei confronti del GA da parte di Soggetti Politici, i quali arrivano anche a tacciare i Giudici ed i provvedimenti giurisdizionali di invasività delle scelte politiche ed amministrative compiute!

Può darsi che qualche giudice ecceda : in tal caso il biasimo è giustificato!

Il biasimo generalizzato tanto di moda, in questi anni, verso le Istituzioni giudiziarie, è il segno dei tempi negativi che stiamo vivendo. Vorrei ricordare e ribadire che il Giudice Amministrativo, per tradizione, storia, Costituzione è il Giudice Ordinario della Funzione Pubblica; esso rifiuta istintivamente il coinvolgimento diretto e l'interferenza nell'attività amministrativa ed è, a dir poco, spaventato dal poter sostituire l'Amministrazione. E' un "credo" fermo di noi Giudici Amministrativi quello di lasciare all'Amministrazione la "riserva" dell'Amministrazione. E' questa la soglia invalicabile per noi Giudici Amministrativi! E' un dato genetico che ci portiamo appresso.

Eppoi gli Avvocati, alla pari dei Giudici, sono i garanti delle competenze intangibili della PA!

*48. Un Giudice siffatto potrebbe essere definito un Giudice naturale?*

E' in questo senso che si coglie la centralità della posizione riservata dalla Costituzione al Giudice Amministrativo, il quale la realizza, nel suo ambito territoriale, secondo il principio del Giudice naturale, sotto gli occhi delle Autorità e dei cittadini che vedono, nelle sentenze rese e nei moniti ivi contenuti, la misura reale della tutela dei singoli nei confronti del potere, quasi una Giustizia "sotto la quercia". Per la verità ribadisco che noi Magistrati, consapevoli del ruolo spettante al GA – come lo sto delineando – oltre che rendere giustizia sotto gli occhi delle Autorità e dei Cittadini, dobbiamo guardare negli occhi le Autorità ed i Cittadini ricorrenti per essere, a nostra volta, guardati negli occhi, attraverso una previa, generalizzata, ricca e penetrante attività istruttoria – non più solo documentale – che, forse, mi si permetta, è mancata finora nel processo amministrativo del GA italiano.

*Posso sintetizzare per coloro che leggeranno queste pagine il suo pensiero? Se sbaglierò mi correggerà.*

*Lei ha affiancato alla parola Giustizia alcune connotazioni insolite: Giustizia "a misura" (è quella che serve e che generalmente non si fa);*

*Giustizia "a fiuto" (è inadeguata, ma è la più frequente e la più applicata);*

*Giustizia "sostanziale" (è quella che serve, ma è poco applicata);*

*Giustizia "formale" (è quella che domina ed è molto amata e praticata);*

*Giustizia "sotto la quercia" (è quella del buon senso, che si usa poco perchè ostacolata dalla Giustizia "a fiuto" e da quella "formale").*

*Se sono stato brava ed ho interpretato esaurientemente il suo pensiero e compreso il suo operato, non potrebbe condensare, per me sola, tutti questi concetti in uno slogan, tanto moderno quanto efficace?*

Certamente, e potrebbe essere questo: "Non c'è Giustizia senza cuore"!

Questa espressione l'ho copiata, il 7 giu-



gno del 2010, all'ospedale Le Molinette di Torino dove ero stato ricoverato per un infarto. Appresi che in tutte le strutture sanitarie del Piemonte, su tutta la documentazione sanitaria cartacea (per parecchi milioni di fogli) veniva riportata, in fondo, questa scritta: "Non c'è cura senza cuore"!

Ebbi l'idea, parlando con il Card. Poletto e con illustri Magistrati torinesi, che lo stesso messaggio potesse essere diffuso anche nell'ambiente giudiziario. Non riuscii a farlo! Le osservazioni critiche più comuni, di allora e di oggi, sono queste: "I Giudici non sono né sacerdoti, né medici, né psicologi, né assistenti sociali!"

E' vero, ma io continuo a credere che un cuore ce l'abbiano anche i Magistrati!

Questa esternazione può apparire inopportuna. Mi scusi. Resto convinto, tuttavia, vivendo e soffrendo anch'io nella giungla delle normativa e giurisprudenziale, che quando non c'è traccia sicura di un buon percorso decisionale, è meglio camminare sospinti dal cuore!

*L'intervista potrebbe cessare qui...ma, se mi consente ancora di abusare del suo tempo, dato che abbiamo parlato molto di Legalità e di Giustizia, mi piacerebbe se Lei esponesse una sua personale riflessione sulla crisi socio-economica globale nella quale stiamo vivendo.*

Ho sempre ritenuto necessario ed utile parlare di legalità, anche se questo termine in questi ultimi anni è stato abusato ed è sulla bocca di tutti. Un tempo, durante la mia giovinezza, non si discuteva di legalità, non ce n'era bisogno. Si riteneva che tutti noi italiani fossimo abituati a rispettare le leggi e per questo pensavamo di vivere in un contesto sociale prevalentemente civile ed onesto. La nostra Costituzione garantiva il nostro vivere in comunità e ci dava, come ci dà ancora oggi, le direttive per l'agire concreto. Chi non rispettava le leggi era perseguito e punito, additato dall'opinione pubblica come un reo. La nostra coscienza sociale si ribellava agli abusi perpetrati nei confronti dei più deboli e puniva, con il biasimo collettivo, chi si era infangato del reato di appropriazione indebita, specie di denaro pubblico.

Ricordate come Dante Alighieri punisce i

corrotti? Le pene tra le più drammatiche e rivoltanti erano inflitte ai ladri, agli spergiuri, ai falsificatori, a chi usava denaro pubblico per gestire i propri interessi....

Negli ultimi decenni invece ci siamo accorti che i principi morali del nostro vivere civile e sociale erano cambiati radicalmente, non costituivano più il baluardo della nostra sicurezza, non erano più le basi della nostra vita! Era cambiata la nostra "etica". Permettetemi di far riferimento ad un passaggio tratto da uno scritto di un giovane filosofo dei nostri tempi, Vito Mancuso, il quale, per spiegare il termine "etica" riprende il vocabolo greco "ethos" (da cui "etica") con il quale i greci si riferivano al costume sociale al il modo di comportarsi recepito da una determinata società. Per loro, per i greci antichi cioè, i principi etici erano quelli di una società buona ed i comportamenti etici erano quelli che una società riteneva positivi per la pace e l'ordine sociale, per il progresso dei cittadini, per l'aumento del benessere di tutti.

Noi spesso intendiamo "etico" ciò che è buono in sé, ciò che va fatto o evitato ad ogni costo ed in ogni caso, a prescindere dai vantaggi personali o sociali che se ne ricavano, ciò che è assolutamente degno dell'uomo cioè ciò che è lecito, legittimo, consentito dalle leggi.

La legalità si fonda su questi principi: mentre l'etica è la dottrina che si interessa degli atteggiamenti di valore dell'uomo, il diritto è l'insieme delle norme positive che le società si danno per rispondere a questi imperativi profondi e tradurli nella pratica quotidiana. Da solo, però, il diritto non garantisce un'etica pubblica: esso è un insieme di norme esterne che suppongono un consenso fondamentale dei cittadini sui grandi atteggiamenti che regolano i rapporti tra le persone, ad esempio il rispetto della vita. E qui subentrano i principi morali, perciò, ancora, dovrò far riferimento al filosofo Mancuso. "La morale va intesa come la forma buona del rapporto con il mio fratello, con colui che desidero riconoscere come mio prossimo. Il diritto si accontenta di dire: rispetta l'altro, anche l'estraneo, promuovi il bene comune o, almeno, non danneggiarlo. La morale, invece, dice: fatti prossimo, considera ciascuno come

membro della tua famiglia, per quanto è possibile.

Diritto e morale non si contrastano, ma si alleano per creare una società non soltanto vivibile, bensì buona e fraterna. Questo è l'ideale di una comunità a misura di persona umana.

*49. E l'illegalità? Può esistere l'illegalità legale? 50. E' troppo arduo chiedere ad un Giudice che cosa è, per lui, la spiritualità?*

L'illegalità è una componente della crisi, è una manifestazione della crisi, è uno dei suoi aspetti peggiori, tanto gravi da produrre solo disvalori. L'illegalità sembra essere legalizzata perché vive e si è diffusa nel contesto generale, il quale, ispirato dalla illegalità, produce atti che sembrano legali, ma non perseguono fini morali, non raggiungono il benessere etico che dovrebbe essere alla base del nostro vivere sociale!

I Poteri pubblici, a tutti i livelli, il potere legislativo, quello esecutivo, quello giudiziario, sono i primi a non attenersi più ai principi –cardine della nostra società.

Tutti noi siamo coinvolti e viviamo in una situazione di incertezza che è non solo incertezza delle norme, ma anche delle azioni e, pessimisticamente, non vediamo via di uscita! E' utile soffermarci - non è mai troppo - sulla grave crisi socio-economica che stiamo vivendo, a dir poco, da 8 anni. Già il ritardo nella presa d'atto, va imputato ai più alti vertici dello Stato. Le responsabilità sono crescenti, man mano che si sale nella gerarchia dei Poteri.

La crisi socio-economica è stata innescata da fattori finanziari ed economici che hanno svolto il ruolo di miccia. E' ora acclarata l'inesistenza di molti valori ed il relativo affievolimento di quelli sui quali il nostro consenso sociale ha fondato, per secoli, la sua evoluzione.

Ho una tendenza personale, genetica al pessimismo e tuttavia trovo un possibile risvolto positivo nel credere che tutte le attività umane, se ispirate alla solidarietà sociale, possono spegnere l'incendio che ha fatto deflagare la crisi. Abbiamo urgente bisogno di buoni esempi, per arrivare ad una visione più

positiva della nostra realtà.

Bisogna smetterla con i silenzi e con il camuffare la diagnosi della malattia! Dobbiamo mettere al primo posto la "spiritualità" che contraddistingue noi esseri umani.

*50. E' troppo arduo chiedere ad un Giudice che cosa è, per lui, la spiritualità?*

Bisogna incominciare a parlare di una "spiritualità" diversa da quella relegata al solo concetto religioso cui ci siamo finora riferiti. Per fare questo vorrei ricordare alcuni principi espressi in molti suoi libri dal filosofo e teologo Vito Mancuso.

La spiritualità cristiana è identica alla spiritualità di tutte le altre religioni, nessuna esclusa! Se scema la spiritualità, decade la cultura di un'epoca.

Chi non vive nella spiritualità, è dominato da sentimenti negativi, come l'invidia, la paura, la rivalità, la vanagloria, la superbia, l'odio!

La sacralità della vita è un baluardo del cattolicesimo, ma lo è anche per tutte le altre Religioni, che la considerano meritevole di rispetto in ogni sua forma. La sacralità della vita consiste nella sacralità della libertà che tutte le Religioni condividono. La spiritualità è un modo di gestire la libertà. Oggi, tuttavia, la nostra libertà è fortemente compromessa, non fosse altro per i condizionamenti che abbiamo e che subiamo con le nostre azioni.

La libertà umana - che è perciò il presupposto della spiritualità e della socialità - viene meno quando l'armonia dei valori non esiste più.

L'essenza della vita è l'A.B.G. (Amore - Bene - Giustizia)

Il filosofo Mancuso cita questo principio, l'A.B.G., in tutti i suoi libri, fino alla noia. Non è noia : è vera scienza che fa onore a chi la divulga!

La spiritualità di un essere umano è quindi il modo di gestire la propria libertà, che tuttavia, come dicevo, è fortemente condizionata: ognuno di noi avverte l'esigenza di riferirsi ad una dimensione più grande e più importante di quella personale, desidera uscire dal sé, aprirsi al di fuori dell'io.

Se allontaniamo dalla nostra analisi l'idea di religiosità, scopriamo che tutti noi, persone

ragionevoli e “*spirituali*”, riteniamo di essere liberi e di affermare la nostra libertà piena, non condizionata dalle varie sovrastrutture, solo quando usciamo al di fuori di noi stessi, in una dimensione più grande, vale a dire quando ci apriamo alla società nella quale viviamo, ci sveliamo alla collettività alla quale apparteniamo, diventando collaboratori di altri al raggiungimento del bene comune.

*51. Moltissimi di noi Italiani, che viviamo nel 2015, siamo convinti che la crisi che stiamo attraversando è prevalentemente crisi di valori. Lei che ne pensa?*

Esiste una specificità tutta italiana di una crisi che ha coinvolto tutto il mondo. Noi italiani la percepiamo così e diamo una connotazione negativa alla parola crisi che vuol dire, nel suo significato più profondo, “*mutamento, capovolgimento*”. Noi italiani siamo così pessimisti nei confronti della risoluzione della crisi, perché siamo stati considerati in tante parti del mondo coloro che riuscivano a risolvere i problemi, di fronte ai quali si bloccavano gli altri, con la furbizia, cioè con l'accortezza e l'abilità di chi vuole definire una questione al più presto e nel miglior modo possibile. L'intelligenza, l'acume degli italiani sembra si sia addormentato: noi non riusciamo a trovare un valore - guida comune. Il problema non sono i valori e le manifestazioni di questi valori quanto l'armonia che dovrebbe esistere tra le manifestazioni e i valori. Faccio l'esempio della corruzione. Esistono corrotti in tutto il mondo, ma la corruzione italiana è additata come la più negativa di quella presente negli altri Paesi, e non solo europei. Così come quando si parla di “*furbi-*

*zia*” con una connotazione al limite della illegalità, si pensa agli italiani “*furbi*”! Penso che la causa di tutto questo sia la mancanza di una coscienza comune, di un'idea superiore rispetto all'io ed ai suoi interessi. Questo qualcosa a cui l'io dovrebbe cedere il passo è la “*società civile*”.

Il singolo si comporta verso la società come se essa fosse più importante di lui e al contempo si identifica con essa secondo una logica di dipendenza e di identificazione. Viceversa in Italia i più ritengono che il singolo sia più importante della società e per il bene del singolo si possa deprecare il bene comune della società. Di qui il tipico male italiano che è “*la furbizia*” che è l'uso distorto dell'intelligenza. Il furbo è un uomo molto intelligente, che però non ha un oggetto adeguato verso cui rivolgere la sua intelligenza, non capisce il primato dell'oggettività e rivolge tutte le sue cure su di sé. Al contrario, chi sa usare davvero l'intelligenza, capisce che la vita in comune contiene valori più grandi del suo piccolo io e di conseguenza ci si dedica. Un insieme di intelligenti ovviamente è capace di creare un sistema, in questo caso, sociale, quindi un insieme di tutti.

Questa è, secondo me, la descrizione, in breve, della nostra crisi.

Gli economisti, i finanziari, danno le loro soluzioni molto ricercate, ma dobbiamo tener conto che, forse, la soluzione di tutti i nostri problemi potrebbe essere proprio il metodo solidale e partecipe!

Forse mi sono dilungata troppo a discutere, ma soprattutto ad ascoltare il Presidente e, quindi, mi sembra opportuno salutare, ringraziare e, magari, rimandare ad un altro incontro la discussione su altri argomenti ....

«.....GA.....»