

## TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

### L'INNOVAZIONE COME VEICOLO PRIMARIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI UTILITÀ GENERALE

Andrea Migliozi (\*)

Il concetto di sussidiarietà come allocazione delle funzioni e delle competenze alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini trova indubbiamente il suo abbrivio nella nozione di decentramento amministrativo inserita già *in nuce* nelle previsioni volute dai padri costituenti agli artt. 5 e 118 della Costituzione, che danno fondamento alle realtà locali.

Inizia lentamente ma inesorabilmente il processo di attuazione del disegno costituzionale dello Stato delle autonomie, a livello di sistema istituzionale-amministrativo, con lo spostamento del baricentro di detto sistema dal centro ai territori a partire dagli anni Novanta con la l. n. 142/1990, per proseguire con la previsione normativa di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 4, c. 3, lett. a), della l. n. 59/1997 (la prima Bassanini), per poi arrivare alla riforma costituzionale del 2001, che disegna un modello di pluralismo paritario (naturalmente il mio è un *excursus* per sommi rapidissimi capi, non potendoci ovviamente soffermare sui tanti vari aspetti di un lungo percorso storico, politico ed istituzionale come sedimentatosi negli anni).

Ma la sussidiarietà è qualcosa di più e che va oltre l'angusta nozione di distribuzione delle funzioni amministrative sul territorio, con un nuovo, moderno concetto che per il vero trova i suoi prodromi in un risalente passato: è Feliciano Benvenuti a cogliere nel lontano anno 1950 l'essenza moderna dell'assetto ordinamentale, allorché pone al centro del sistema istituzionale l'uomo, soggetto che partecipa ed agisce in una posizione non di conflittualità bensì di collaborazione con il potere pubblico.

Ecco, questa è la chiave di lettura delle vicende amministrative che oggi viviamo, per cui sussidiarietà significa visione delle condizioni sociali degli abitanti che vivono ed operano in una specifica realtà locale con connotazioni geografiche e culturali ad essa del tutto precipue, e quindi necessità di considerare, apprezzare e valorizzare le diverse esigenze culturali, sociali ed economiche dei vari territori, meritevoli, come tali, di attenzione e di soddisfazione.

Se così è, la via maestra non può non essere che un sistema di gestione amministrativa recante l'allocazione dei poteri amministrativi in capo ad autorità quanto più possibile vicine ai territori, al fine di assicurare la vicinanza ai bisogni dei soggetti che vivono su quei territori, e se così è diventa allora un imperativo categorico ed ineludibile quello di implementare questo assetto di distribuzione delle competenze.

Ebbene, parallelamente a questa collocazione a livello locale di risorse umane e strumentali, e in genere di poteri amministrativi, si deve porre anche il sistema della giustizia, in piena attuazione di quanto intuito e voluto dai padri dalla Costituzione, all'art. 125, con le articolazioni territoriali degli organi giurisdizionali della giustizia amministrativa di primo grado, costituite dalla rete dei tribunali amministrativi regionali.

Questa allocazione presso i territori risponde alle esigenze di giustizia nella più ampia accezione di tale termine, perché noi siamo e dobbiamo essere (insieme ai confratelli giudici contabili) le sentinelle dello Stato ai fini della tutela della legalità e della legittimità dell'azione amministrativa, i garanti del corretto esercizio del potere pubblico, ma anche se non soprattutto il punto di riferimento del cittadino per difendersi da un esercizio del potere pubblico capzioso, equivoco e contraddittorio oltretutto *contra legem*.

È necessario allora prendere adeguata coscienza e consapevolezza del ruolo che il giudice svolge sul territorio e per il territorio, da rivendicare con orgoglio ma anche con responsabilità. Adottiamo sentenze, ordinanze e provvedimenti che vanno ad incidere sulla vita delle persone e sullo sviluppo economico e sociale della comunità e questo impone, *in primis*, che si intervenga con tempestività ed efficacia perché questo in realtà vogliono i cittadini: la presenza vigile e costante di un giudice che dia una risposta veloce e risolutiva ai problemi.

Ancora, siamo chiamati ad occuparci di tematiche economiche di enorme rilevanza, in cui il potere pubblico si interseca con dinamiche economiche e finanziarie aventi significativa valenza sullo sviluppo delle comunità, e anche qui occorre attrezzarci per dire la nostra, ai fini di una corretta e legale gestione dei problemi e per rispondere ai bisogni dei portatori di interessi costituzionalmente protetti.

Piaccia o non piaccia, di fatto quello amministrativo sta diventando sempre di più il giudice dell'economia, cui è devoluto il compito di dare tutela piena ai soggetti, siano essi pubblici o privati, in relazione alle importanti prerogative pubbliche esercitate e ai rilevanti interessi pretensivi di cui sono titolari e che pure appaiono meritevoli di adeguata tutela. Sicché l'attività giurisdizionale va svolta con dedizione e scrupolo professionale, unitamente ad appropriati ed efficaci strumenti operativi, perché dare tutela significa rispondere ad un obiettivo di efficienza complessiva del sistema, giacché il momento di sviluppo economico e sociale del Paese passa anche attraverso una risposta rapida e conclusiva delle ragioni di contrasto tra amministrazioni e cittadini.

---

(\*) Presidente del Tar Emilia-Romagna.

Il compito del giudice dell'amministrazione (e non nell'amministrazione) assume un carattere delicato ed impegnativo. Già, perché nell'interpretare la legge ed individuare la *regula iuris* applicabile al rapporto giuridico sotteso alla controversia di cui ci si occupa occorre tener presente il principio fondamentale del bilanciamento tra autorità e libertà, tra il potere di supremazia riconosciuto agli apparati pubblici e i diritti del privato (esigenze apparentemente incompatibili fra di loro, ma entrambe meritevoli di tutela), nel che si è ravvisabile non solo un ruolo di arbitro neutrale ed imparziale tra contendenti, ma anche lo svolgimento di una funzione per così dire sociale, che va ad ovviare e rimediare a manchevolezze della burocrazia, ai ritardi, all'inefficienza, all'abuso, ristabilendo gli equilibri sociali della collettività.

Occorre allora un giudice che sia vicino ai bisogni della gente, che faccia da sensore degli umori delle varie componenti della comunità locale, in grado di assicurare non solo (e direi non tanto) il formale rispetto della legalità, ma anche a far conseguire al cittadino, come singolo e come associato, la soddisfazione dei bisogni sottesi alla sua domanda di giustizia (coincidente con la spetanza del bene della vita illegittimamente conculcato e/o compresso dai pubblici poteri), e tanto a mezzo dello strumentario che l'ordinamento ci pone a disposizione e – perché no? – anche a mezzo di una giurisprudenza “creativa”, a dimostrazione del fatto che il giurista non può arroccarsi nella torre d'avorio dello studioso solitario ed elitario, ma deve concorrere fattivamente alla soluzione dei problemi che il mondo nuovo del diritto pone.

Naturalmente, in questo contesto di regolazione degli interessi in gioco assume assoluta rilevanza la misura della pienezza della tutela che il giudice saprà accordare ai bisogni della gente del territorio, una vera e propria cartina di tornasole del grado di efficienza ed efficacia del servizio giustizia, e attraverso la quale saremo a nostra volta giudicati per valutare il grado di valenza, e direi di credibilità, di un sistema giudiziario chiamato a servire l'utenza (sia essa pubblica o privata).

In questo senso si può intravedere nella funzione giurisdizionale una notazione di sussidiarietà che cammina parallelamente con quella di tipo amministrativo, senza alcuna indebita intersecazione, ma entrambe concorrenti al corretto sviluppo socioeconomico delle comunità locali.

È su questa articolazione di giusti ed equilibrati interessi che si dipana la “*mission*” che l'ordinamento ha assegnato al giudice amministrativo (e, in un ruolo di pari rilevanza, al giudice contabile), ed è ciò che la comunità locale vuole da noi: se riusciamo ad assolvere con completezza e abnegazione a tale nobilissimo compito, allora avremo dato dimostrazione che lo Stato è vicino alla gente, le istituzioni non sono assenti e la giustizia si è dimostrata utile a soddisfare le giuste esigenze che un elefantico apparato pubblico ha illegittimamente disatteso.

Non voglio certo concludere con affermazioni di autoreferenzialità: regoliamo i rapporti contenziosi tra potere pubblico e privati con tempismo e abnegazione, ma disfunzioni ci sono, siamo umani e tutti sbagliamo. Nondimeno, le risorse umane e strumentali per ottimizzare il servizio giustizia vanno impegnate e utilizzate al meglio: questa è la sfida che oggi più di ieri e domani più di oggi dobbiamo raccogliere e portare avanti.

Noi l'accettiamo, e non ci tiriamo indietro nel fare la nostra parte, con umiltà ma anche giusto orgoglio per concorrere alla gestione di un percorso di crescita con modernità e innovazione, insopprimibili connotazioni operative che i componenti delle comunità locali e il Paese intero ci richiedono, onde assicurare congrue condizioni di benessere sociale ed economico per tutti i consociati.

\* \* \*