

Gli universi paralleli della giustizia amministrativa, tra realtà e percezione

STEFANO BIGOLARO*

Chi legga l'intervista sulla giustizia amministrativa rilasciata dal presidente Filippo Patroni Griffi, su *Il Dubbio* del 21 aprile scorso, ne ricava una serie di impressioni positive: le questioni - pur problematiche - ben poste nell'intervista trovano tutte una risposta confortante. Chi un po' pratica il diritto amministrativo, fatica però a riconoscersi nella situazione descritta. Chi ha modo di lavorare ogni giorno, sul processo amministrativo telematico sa quali gravosi adempimenti il Pat comporta; e - come minimo - si domanda ogni volta se ne valeva la pena. Gli avvocati sono costretti ad assumere un carico di lavoro in più: in pratica, a gestire loro - in via telematica - l'attività di segreteria dell'ufficio giudiziario.

Ed è un lavoro che neanche raggiunge il suo scopo. L'obbligo di fornire anche le copie cartacee, una volta chiamate "di cortesia", lo testimonia. Anzi, che il deposito delle copie cartacee sia divenuto condizione per la fissazione dell'udienza è il segno di un sistema incompiuto che raddoppia i suoi obblighi. Un sistema in cui a essere incerto è lo stesso punto di partenza: non si sa se l'originale del ricorso - quando, come di regola, la notifica non avvenga via pec - sia quello digitale (poi stampato, asseverato e portato alla notifica), quello cartaceo, o tutt'e due. Molti avvocati fanno in un modo, molti in un altro. Insomma, un sistema su cui già è necessario intervenire.

Riguardo i numeri della giustizia amministrativa, il dato rilevante è quello del costante declino del numero dei ricorsi (nonostante robuste inserzioni di contenziosi sui permessi di soggiorno). Naturalmente la diminuzione dei ricorsi sarebbe un

buon segno, se volesse dire che diminuisce il bisogno di tutela del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, perché queste producono atti sempre più legittimi. Ma non sono gli atti ad essere più legittimi, è che si rende più difficile impugnarli. Nell'attività professionale - ben consapevoli delle barriere procedurali, dei costi e delle difficoltà di ottenere un risultato utile - l'ultima cosa che si consiglia a un cliente è ormai quella di fare ricorso. Se poi in tale situazione rimane marcata la tendenza a una ridotta percentuale di accoglimento dei ricorsi, non c'è da meravigliarsi della diffusa sfiducia nel sistema.

Sul contenzioso in materia di contratti pubblici, in questa materia, già è poco gestibile il sistema sostanziale (con una "soft law" pervasiva, a formazione continua, che sta sostituendo il regolamento del vecchio codice in modo tutt'altro che semplice). E la legge è diventata una tagliola per i ricorsi, creando barriere irragionevoli. Il nuovo codice contratti - introducendo l'art. 120 co 2 bis cpa - impone di impugnare immediatamente i provvedimenti di ammissione e di esclusione di tutti i concorrenti. Insomma, si costringe per legge a fare contestazioni che nessuno ha ancora interesse a fare, a pena di non poterle più fare. Se a ciò si aggiunga che c'è pure da pagare il contributo unificato.

Appunto, sul contributo unificato si pone una barriera pesantissima all'accesso al giudice in materia di appalti. Se poi il contributo, di misura abnorme, è calibrato sul valore dell'appalto, senza considerare che l'utile - di questi tempi - è una frazione minima e sempre più ridotta di quel valore, allora si rende chiaro a che serve. Più volte si è proposta una diminuzione del contributo unificato in tema di appalti, dimostrando che, se si abbassa il contributo unificato, aumenta il gettito finanzia-

rio perché si fanno più ricorsi. Ma è evidente che l'obiettivo perseguito con il contributo unificato in tema di appalti non è il gettito finanziario. L'obiettivo è quello di ridurre il numero di ricorsi. È chiaro che così non va: è un obiettivo contrario alla Costituzione e alla giustizia.

Altro punto importante, la sinteticità degli atti, che è una virtù, non c'è dubbio. Ma perde ogni fascino se diviene un'imposizione. C'è qualcosa che non va se il legislatore stabilisce che le dimensioni degli atti debbano essere limitate autoritativamente, e attribuisce tale potere al presidente del Consiglio di Stato. Insomma, attribuisce a un giudice di fissare le dimensioni degli atti che è chiamato a leggere. Se poi ci si deve misurare con una disciplina che - in concreto - stabilisce finanche il numero dei caratteri utilizzabili nelle difese, non è facile pensare che va bene così. E ancora, sull'attività consultiva del Consiglio di Stato, con tutto il rispetto, il massimo giudice amministrativo non dovrebbe essere troppo impegnato a fare altre cose; cioè a concorrere a formare quelle stesse normative che poi in molti casi dovrà esaminare ed eventualmente annullare. Forse non è neanche un buon segno che le autorità competenti all'emanazione di tali normative chiedano la sua collaborazione nel redigerle anche quando non è previsto. Assomiglia in realtà a una "liberatoria" preventiva.

In conclusione, a chi un po' pratica il mondo del diritto amministrativo - e partecipa al momento di forte crisi di questo mondo - l'impressione che resta è che vi siano come degli universi paralleli: quello della realtà che sta vivendo (che richiede interventi urgenti e strutturali) e quello della percezione di quella realtà da parte del suo giudice.

***CONSIGLIERE
DELL'UNIONE NAZIONALE
AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI**