

A MARGINE DELL'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO IN CONSIGLIO DI STATO:

L'ARBITRO NON PUO' PARTECIPARE AL GIOCO

C'è qualcosa di geniale, nell'invenzione delle cerimonie di inaugurazione degli anni giudiziari. Non sarebbe affatto la stessa cosa, una presentazione asettica dei dati, magari messi semplicemente in internet. Invece queste cerimonie sono solenni, imponenti, affollate di autorità. Vengono affrontati temi da far tremare le vene ai polsi, ma senza che nessuno abbia a scomporsi. Le considerazioni sono tutte equilibrate, condivisibili, generali. Chi provasse a scendere di livello, si sentirebbe lui per primo fuori luogo. Gli avvocati, potrebbero averla questa tentazione. In fondo, siamo tutti veramente precari, esposti agli effetti di un qualsiasi intervento normativo, fragili e vulnerabili. Forse noi amministrativisti anche più degli altri, in questo momento. E in realtà già questo basta per mutare la percezione delle cose rispetto a chi abbia la certezza di uno stipendio decoroso. Ma non è bello neanche pensarlo, durante una cerimonia così.

Sono qui nella mia stanza, guardo al computer la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario in Consiglio di Stato. Spero che non entri nessuno. Capterei al volo il messaggio: niente di meglio da fare?

Il messaggio sarebbe chiaro. Non è facile, infatti. È dura spiegare a un cliente che un ricorso, se vuole, lo può anche fare, pagando un contributo unificato spesso spropositato; ma di regola non vale la pena che lo faccia, a prescindere dal fatto che abbia ragione. È dura proporlo, un ricorso, inquadrando la domanda tra insidie procedurali degne di un gioco di società. È dura ottenere una tutela cautelare, di fronte a un'amministrazione portatrice di un interesse pubblico prevalente rispetto al pregiudizio del singolo. È dura farselo accogliere nel merito, succede in media una volta su quattro. È dura che poi serva a qualcosa, visto che hai dall'altra parte un soggetto che conserva il suo potere. Insomma, quando lo fai, proprio non puoi farne a meno. E prima, ti sorprendi a dire cose del tipo: guardi, se vuole farlo, questo ricorso, vada magari da un altro avvocato... Eppure, per quanto pochi se ne facciano, i ricorsi accolti sono una frazione minoritaria.

Ma il dato significativo, cioè appunto il numero dei ricorsi accolti, non si trova nelle statistiche ufficiali. Bisognerà ricostruirlo. Se ne vede però quella che sembra una conseguenza diretta, il calo progressivo e costante del numero dei ricorsi proposti: in quattro anni, la flessione è di oltre il 20 %, e di oltre il 50% a rapportarsi al 2000. I ricorsi ai TAR nel 2018 sono stati 49.968, in realtà ancor meno dello scorso anno, salvo per un incremento di quelli in entrata al TAR Lazio (attestati oltre il 30% di tutti i nuovi ricorsi). Bisognerà disaggregare, considerare l'incremento dei ricorsi in ottemperanza (che non sono un buon segno), o il numero dei ricorsi in espansione (in tema ad es. di permessi di soggiorno). Ma c'è una flessione che non pare aver fine su cui interrogarci: non per il nostro lavoro come avvocati, ma - prima di tutto - per l'indebolirsi di un fondamentale strumento di tutela nei confronti dell'amministrazione e di controllo della legalità della sua azione.

Il nostro sistema è dualistico, cioè basato su un giudice speciale dell'amministrazione diverso dal giudice di tutti gli altri. Si giustifica finché dà buona prova di sé in termini di tutela. Lo sta facendo? L'impressione è piuttosto quella di un giudice amministrativo che progressivamente rischia di perdere il suo ruolo, con l'aumento della percentuale tra noi di quanti ipotizzano che si debba spostare tutto al giudice ordinario (che beninteso, a parte ogni altra considerazione, non è attrezzato per giudicare dell'amministrazione).

Che il giudice amministrativo sia tecnicamente competente, non si discute. Un serbatoio di competenze, da cui comprensibilmente il potere pubblico attinge per affidare compiti non giurisdizionali. Un giudice, però, non deve essere sensibile agli interessi pubblici, cioè a quelli affidati alla cura di una delle parti su cui giudica. Deve garantire una decisione imparziale e basata sulla legge tra parti in posizione di parità avanti a lui.

Certo, è tradizionale - e prevista in Costituzione - la compresenza di funzioni giurisdizionali e consultive in capo al Consiglio di Stato. Ma non è un valore aggiunto che un giudice faccia altre cose, se lo mettono a contatto con elementi diversi da quelli che servono a decidere una causa. Va bene, cioè, l'origine storica; ma non è quello il futuro. Il futuro è che ci sia un giudice a pieno titolo dell'attività dell'amministrazione, e un sistema che consenta di poter giungere avanti a quel giudice.

Serve un giudice della legittimità. Che sappia cogliere – naturalmente - la realtà, che è diversa da quella che c'era solo vent'anni fa. Quale amministrazione oggi omette la motivazione o la comunicazione di avvio? Ma non può bastare questo, è necessario non fermarsi all'apparenza. Un giudice degli aspetti esteriori dell'azione amministrativa non serve. E soprattutto: un giudice non serve se non giudica ma si sovrappone a una delle parti.

Infine: un giudice che, anche all'apparenza, sia credibile e rispettato. E non ci si riferisce solo ai problemi giudiziari o disciplinari di alcuni, ma anche a cose come la normativa sui carichi di lavoro posta dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa: è delicato, se si dà l'impressione che sia lo stesso giudice a porre rigorosi limiti a quanto deve lavorare (specie se poi gli rimane il tempo per fare altre cose precluse al giudice ordinario).

Lo so, è sgradevole. Sono considerazioni di sistema, non si vuole mancare di rispetto a nessuno. Al contrario, i problemi di fondo ci sono comuni. E, se la situazione è questa, come avvocati ne porteremo la responsabilità se non avremo espresso con forza la nostra voce.

Stefano Bigolaro

(Consigliere Unione nazionale avvocati amministrativisti)