

In difesa dei Tar, a 50 anni dalla nascita: un presidio di tutele che non può svanire

STEFANO BIGOLARO CONSIGLIERE UNIONE
NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

Hanno segnato un cambio epocale. Raccontano che le prime volte, quando arrivava un ricorso al Tar in un piccolo Comune che non ne aveva mai visti, perfino il parroco suonava le campane. I cinquant'anni dalla legge che ha istituito i Tar sono dunque un compleanno importante; e l'occasione per qualche precisazione al volo.

I Tribunali amministrativi regionali non sono regionali. Sono stati una novità della Costituzione, come le Regioni. Sono stati attuati molti anni dopo, come le Regioni. Ma non c'entrano, se non per il territorio: i Tar hanno sede in ogni Regione. E, dal territorio, il discorso può ampliarsi. Perché in realtà i Tar sono nati tardi, ma si poteva anche far meglio. Sono stati inseriti in un sistema con più di un secolo di storia senza un ridisegno complessivo. Quindi i Tar sono territoriali: e la loro importanza sta nell'avvicinare la tutela a chi la deve chiedere. Ma il giudice d'appello – il Consiglio di Stato – non lo è. È rimasto dov'era (a Roma) e com'era (con funzioni di "consulente" e non solo di giudice: un "hub" al centro di tutto). Forse i Tar non sarebbero mai partiti se si fosse voluto rifare il sistema, magari prevedendo delle corti d'appello territoriali. Meglio non aver messo mano a una realtà secolare. Ma forse, passato mezzo secolo, ci si può pensare adesso.

E poi: i Tar non sono tutti davvero territoriali. Il Tar Lazio non è come gli altri, ha una serie di competenze proprie, eterogenea ma ampia. Giusto o sbagliato, non è facile dire. Ma perché sottrarre ai Tar locali questioni che non hanno una dimensione nazionale? Ed è anche un problema di proporzione: quasi un terzo dei ricorsi arriva al Tar Lazio.

I Tribunali amministrativi regionali non sono amministrativi. Si chiamano così, ma non fanno parte dell'amministrazione. Servono a dare tutela a chi viene lesa ingiustamente dal potere pubblico. E dunque servono alla legalità del sistema. In fin dei conti, servono alla stessa amministrazione; ma non per darle ragione...

Capita di sentirsi come alieni di fronte a certi interventi di amministratori pubblici anche importanti: il senso è che bisogna prima sedersi tutti attorno a un tavolo, compresi procuratori della Corte dei conti e presidenti Tar, insomma "tutte le amministrazioni coinvolte", per decidere insieme di fare, e soprattutto di lasciar fare, le opere considerate necessarie. Un mix imbarazzante di buone intenzioni e confusione sui ruoli: il giudice non amministra, a nessun livello.

Tribunali, ma di cosa? I Tar giudicano l'attività amministrativa. Il problema è come. Come, cioè, valutano le scelte amministrative discrezionali? La risposta sta in un difetto degli atti chiamato eccesso di potere: un difetto su cui deve esserci un'attenzione crescente. Insomma, si tratta di andare oltre la superficie. Neanche il più piccolo Comune dimentica ormai di farti partecipare o di mettere una motivazione. Bene

così: ma devi poterti rivolgere a un giudice che – in concreto – sappia capire quando la partecipazione è inutile in partenza, e quando le parole sono vuote.

È poi c'è la questione degli interessi legittimi. I Tar decidono su quelli e non sui diritti soggettivi. Non si è mai saputo bene come distinguerli, e sarebbe più semplice dire che il giudice amministrativo si occupa delle liti con le amministrazioni in certe materie. Ma tant'è: di regola, ciò che posso chiedere al Tar è di annullare un atto amministrativo.

Posso chiedergli anche il risarcimento del danno? O devo chiederlo al giudice ordinario? Il contrasto sul punto – aperto vent'anni fa – era giunto a un equilibrio complicato. Se ho subito un danno per un provvedimento sfavorevole, devo chiedere il risarcimento al giudice amministrativo; se per un provvedimento favorevole rivelatosi illegittimo, al giudice ordinario. È però di qualche giorno fa la rottura dell'equilibrio da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato: in entrambi i casi si va dal giudice amministrativo. Una soluzione ragionevole (e insieme una dichiarazione di guerra alla Cassazione).

Dunque, la frontiera dei Tar è quella risarcitoria. Ma sono, i Tar, preparati e attrezzati per quantificare il danno?

Comunque, i Tar devono esserci. Non è neppure il caso di soffermarsi sulle idee ricorrenti di sopprimere i Tar perché bloccano le opere e diminuiscono il Pil. I Tar sono previsti in Costituzione. Certo, cambiandola si possono anche sopprimere. Ma non si può eliminare un sistema di tutela nei confronti degli abusi del potere pubblico. Si può evitare che le sentenze dei Tar travolgano contratti già firmati e opere già iniziate. È quello che il legislatore sta cercando di fare. Però chissà se è un bene per il Pil: il ricorrente vittorioso, ma che non ottiene un risultato utile, deve pur essere risarcito.

Un'ultima cosa. I Tar non solo devono esserci; devono essere raggiungibili. Pensare di abbatte l'operatività con una barriera come il contributo unificato non è degno di un paese civile.

Un giudice, tanti giudici. C'è una distinzione nella magistratura amministrativa. I giudici di primo grado non sono come quelli di secondo. Sono diversi i modi di accesso e i regimi. E le funzioni: i giudici di secondo grado appartengono a un organo che non è solo un giudice. Tutto deriva da un retaggio storico. E dunque, per restare in quell'ambito sabauda in cui ha avuto origine il Consiglio di Stato: fatto il giudice (come sistema di giustizia amministrativa), forse restano da fare i giudici (come magistratura amministrativa).

In conclusione. Mancherei di riconoscerla se non concludessi con i più sinceri auguri di compleanno. E in realtà con i Tar che siamo nati anche noi, come avvocati che ci dedichiamo al diritto amministrativo, e che sentiamo il peso della situazione attuale, la responsabilità per le vertenze e gli interessi pubblici con cui veniamo a contatto, ma un po' anche l'orgoglio per ciò che facciamo.