

La giustizia amministrativa nella situazione attuale

L'insediamento del nuovo Direttivo Nazionale dell'UNAA ha pressoché coinciso con quella sorta di atto di riflessione che la giurisdizione amministrativa compie su di sé in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, a livello centrale presso il Consiglio di Stato, locale ad iniziativa dei Tribunali amministrativi, ivi comprese le Sezioni distaccate. Un rito frutto d'una tendenza che è andata ampliando queste occasioni dall'inizio degli anni 2000 via via ogni sede istituzionale, non soltanto giurisdizioni bensì, su quel modello, anche famiglie cugine, come le cosiddette Autorità indipendenti. Fino al termine del secolo scorso, quella dell'avvio dell'anno giudiziario era cerimonia riservata alla sola giurisdizione ordinaria e si era affermata, essendo poi stata prevista per legge, nel secondo Ottocento sull'esigenza di fare il punto dello Stato del Paese nella prospettiva giurisdizionale, la quale godeva di osservatori all'epoca privilegiati, in sostanza dell'occhio della giustizia penale e civile. Oggi, per quanto questa funzione sia sempre più venuta meno, le cerimonie si sono invece moltiplicate, sicché, se non si vuol rischiare producano un effetto paradossale - in luogo di valorizzare le istituzioni che le promuovono, ritualizzarle - esse devono badare a riempirsi di contenuti sempre più sostanziosi ed aderenti alla realtà delle cose, dando prova di riuscire ad essere genuine, seppur ufficiali occasioni di pieno e spregiudicato confronto.

In passato, non avevo assistito con gran zelo a queste manifestazioni istituzionali, essendone ritratto da istintiva diffidenza. In ragione del compito che l'Avvocatura amministrativa ha inteso assegnarmi, quest'anno ne ho frequentata più d'una. E non posso negare che l'impressione avutane ha rafforzato in me quelle convinzioni che m'avevano spinto a non essere assiduo frequentatore di queste occasioni pubbliche. A sentire le relazioni inaugurali dei Presidenti delle sedi giudiziarie - a principiare da quella del Presidente del Consiglio di Stato - verrebbe da concludere che la giustizia amministrativa sia all'auge della sua parabola: il che sarebbe rischioso, aggiungerei, perché dopo l'auge, inesorabile, sopraggiunge il declino. Ma non è punto questo il rischio che - mi pare - essa corre. Le statistiche presentateci sembrerebbero star lì a dar ragione a queste prolusioni giudiziarie, dove robusti allineamenti di numeri ci dicono d'avanzamenti a passo di battaglia nell'assottigliamento delle file nemiche: che poi son costituite da comuni ed abbastanza inermi cittadini, i quali si son recati dall'avvocato - e lo fanno via via meno - remunerandolo, per cercar giustizia nei confronti dell'Amministrazione, non sempre affollata di cultori della civiltà giuridica e da incrollabili difensori della legalità ed imparzialità. E, comunemente questo s'è ascoltato: la miglior riprova della qualità della giustizia dispensata presso i giudici amministrativi, sarebbe da invenire nella scarsità degli appelli, peraltro in gran misura rigettati e nella riduzione dei numeri. Dunque, giustizia efficiente nei tempi, ineccepibile nei contenuti.

A chi svolge, da un quarantennio appunto, grami compiti di difensore, questo tempio di Temi, questo fulgere d'Astrea suona alquanto stonato. Anzitutto, che criterio accettabile per valutare la qualità della giustizia amministrativa sia vederne le prestazioni attraverso la specola delle conferme in sede d'appello delle sentenze dei Tar, è di per sé già prova dell'incomprensione di come si giudichi l'operato d'un'istituzione, non di certo chiedendo ad essa medesima di valutarsi secondo proprio arbitrio: questo è piuttosto a sua volta sintomo di grave malessere, d'improduttivo autoriferirsi. È ben noto, infatti, che la giurisprudenza tutta tende a conformarsi a quella del giudice d'ultimo grado - è un suo dovere - sicché non è attraverso questo circuito che si giudica della sua qualità. La giustizia si valuta piuttosto per come sappia fornire equilibrata risposta agli interessi in gioco, per come riesca a porsi qual punto d'equilibrio nel conflitto tra le parti che dinanzi ad essa si presentano invocando soluzioni: insomma, per quanto bene sia capace d'amministrare non riducendo a formule il giure e con senso d'adeguatezza storica la posta in gioco, che è il *diritto di dire il diritto*. Un brutto sintomo già s'ha per come le statistiche delle decisioni sono esibite nelle relazioni inaugurali. A parte l'enfasi sullo sfolgimento dei ricorsi - dato che può essere positivo solo ove s'accompagni alla suddetta qualità delle decisioni - nulla, davvero nulla si dice circa il fondante rapporto tra accoglimenti e rigetti dei ricorsi. Semplicemente, questo decisivo elemento di valutazione è sistematicamente assente, per quel che posso dirne, dalle esposizioni che ho letto o ascoltato: soprattutto è assente nella relazione di sintesi del Presidente del Consiglio di Stato. Eppure, sarebbe esso un indice eloquente dell'affidabilità e qualità della produzione giudiziaria già da solo non trascurabile. Fatta la tara dei giudizi di ottemperanza e ed avverso i silenzi - nei quali il rigetto

è, per forza di cose, relativa eccezione - e delle azioni risarcitorie da ritardo nella risposta giudiziaria, sarebbe assai utile conoscere quali siano i rapporti tra accoglimenti e rigetti: e sarebbe anche di straordinario interesse saperlo, con dati qualificati tematicamente. Dovesse mai risultare uno squilibrio significativo e costante in sfavore degli accoglimenti - e la mia esperienza m'induce a ritenere che le cose stiano esattamente in questi termini - urgerebbero domande. È certamente possibile che il cittadino abbia torto - non sarebbe necessario un giudice, altrimenti - ma è altrettanto *più probabile che non* (formula alla quale la giustizia amministrativa affida immotivatamente molti rigetti in ben note materie) abbia ragione più volte che torto. Chi si rechi da un avvocato, lo compensi ed affidi alle sue cure la propria sorte, in genere non lo fa senza una dose di ragionevole ragione. E poi, a giudicare dall'esperienza personale di ciascun cittadino, quando s'è al cospetto della Pubblica Amministrazione non si ha esattamente l'impressione di trovarsi dinanzi ad un'entità prussianamente efficiente, rigoroso meccanismo in azione. Eppure - il dato induce in sospetto, per quanta fiducia si possa magari nutrire nei confronti di quella organizzazione giudiziaria - nelle relazioni inaugurali, l'elemento più qualitativamente qualificante è taciuto, pur non mancando profluvio di dati e di segmentazioni per materia: è assente l'ultima colonna, quella delle percentuali d'accoglimento. Singolare, ma a mio giudizio loquace silenzio. Per non dire quant'è indicativo lo spazio che vien dato da parte di molti Tar alle autorità amministrative in occasione delle inaugurazioni, autorità ammesse a discorsi e dichiarazioni, a mio avviso del tutto inappropriate: sono parti del processo, controparti del ricorrente, normalmente, che dovrebbero essere tenute al loro posto e non chiamate a testimoniare davanti al giudice: che non è il loro, bensì della Comunità. Osservazione che s'aggrava, ove si consideri il posto ultimo che graziosamente viene per lo più concesso all'Avvocatura specialistica, quella che - componente tecnica del processo come il giudice, sia pur in compiti diversi - può offrire il contributo più utilmente critico nell'*ordo* degli interventi: resta altrimenti vuota retorica quanto si dice normalmente sul compito dei difensori nel percorso della giustizia, perché sono visibilmente gli ultimi seguendo, a distanza, il potere contro il quale deducono negli atti. Anche questi, son sintomi, e di non poco momento.

È inutile nasconderselo, e credo che compito dell'UNAA dovrà essere nei prossimi anni proprio questo: la Giustizia Amministrativa sta registrando una sorta di insterilimento, una progressiva incapacità d'ascolto della Comunità per intenderne le fondate istanze, anche quando queste talora invocano basilari garanzie di legalità. La peculiarità della giustizia amministrativa - in questo non troppo discosta da quella penale - è nel vedere contrapposta l'autorità all'individuo o, se si vuole, l'autorità alla libertà, dato che la libertà s'alimenta nell'iniziativa individuale e nei suoi aneliti di creatività, l'ordine invece nella collettività organizzata attraverso le sue regole presidiate dall'azione del potere. La progressiva, del tutto ingiustificata ed unidirezionale riduzione giurisprudenziale degli spazi di partecipazione al procedimento - emblematico elemento di genuina penetrazione del principio di democrazia nell'esercizio della pubblica funzione; l'evidente rifiuto di giurisdizione in materie come quella della cosiddetta antimafia, dove la prevaricazione delle autorità investigative è inevitabile per la natura stessa della funzione (ed in questi giorni maramaldesco sarebbe addurre esemplificazioni), e s'accentua patologicamente quando non è infrenata da un giudice che sia rigoroso tale; la continua mortificazione dello *ius postulacionis*, attraverso assorbimenti formali e sostanziali dei motivi di ricorso, che vengono nei fatti ignorati quando d'ostacolo alla decisione reputata corretta; la sistematica affermazione in astratto d'elevati principi, raramente praticati con pregnanza nelle singole fattispecie; l'ormai fantasmatica presenza del vizio di sviamento di potere, il *détournement de pouvoir*, intorno al quale era pur nata in Francia ed esportata in Italia questa nostra forma speciale di giustizia: sono questi e non pochi altri (ulteriori esempi, lo svilimento degli obblighi motivazionali o lo spazio riservato all'avvocato in udienza), altrettanti sintomi di quanto la giustizia amministrativa stia smarrendo la propria ragione storica: che non è di far da baluardo tra cittadino ed autorità, bensì di favorire la penetrazione della legalità nell'amministrazione, impresa peraltro impervia, dacché il potere tende sempre ad abusare delle proprie prerogative, fatto com'è da uomini che tendono per natura alla prevaricazione, sicché le istituzioni, rispettando il proprio ruolo - ed i propri compiti - son lì proprio ad arginare gli eccessi di quel legno storto che è, kantianamente, l'essere umano.

Un'istituzione giurisdizionale ha senso quando occupa lo spazio che la società le assegna funzionalmente, non quando tende a secondare i ristretti ambiti che comprensibilmente gli apparati desiderano occupi e la inducano ad occupare. Inizialmente, questa è soluzione confortevole, come tutti i conformismi lo sono; nel tempo, i nodi vengono al pettine e sempre più larghi strati della società domanderanno la ragione del mantenere in piedi strutture costose ma non adeguatamente responsive: e già lo domandano in vario modo, come tutti noi sappiamo. Ecco, io credo che compito legittimante cui l'UNAA dovrà assolvere, è trasmettere questo disagio crescente che s'avverte nei confronti d'una speciale giurisdizione che può legittimare la propria specialità - ch  di questo storicamente si tratta, basta guardare i numeri e non lasciarsi ingannare dalle parole - se attraverso di essa affini i mezzi per fare giustizia e non invece per elaborare sofisticati strumenti per legittimare le scelte del potere sotto veste giuridica. Il pessimismo della ragione serve ad antivedere ed a ricercare soluzioni: chi accondiscende, in genere affonda perch  il cambiamento   nella storia dell'uomo e chi non riesce ad intenderlo per tempo, non si mantiene ancorato alla realt , perde presa, viene accantonato dalla storia. Alcuni incontri che si sono gi  avuti lasciano sperare in disponibilit  al confronto da parte della Magistratura Amministrativa, un confronto che giova a tutti, perch    dalla pluralit  dei punti di vista che le soluzioni affiorano, concrete, plastiche, criticamente elaborate.