

Giustizia amministrativa: un'isola felice?

In occasione di un recente convegno (ottobre 2021) organizzato sul tema della giustizia amministrativa da una delle principali associazioni dei magistrati amministrativi italiani (ANMA) coinvolgendo anche l'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti, il giornalista chiamato a coordinare il convegno ha, fra l'altro, sostenuto che i ricorsi avanti ai TAR interessano solo ai legali. Il tutto 'rovesciando' quindi il senso stesso della giustizia amministrativa, come acutamente osservato dall'avv. Stefano Bigolaro (Presidente uscente della camera amministrativa veneta) che ha criticamente commentato simile infelice 'uscita' su "Il dubbio" nei giorni immediatamente successivi, osservando però, ed altrettanto condivisibilmente, come la stessa tradisca, purtroppo, opinioni e pensieri tutt'altro che rari, del resto spesso e malamente diffusi dai media che si occupano superficialmente della materia o che fanno da cassa di risonanza di altrettanto infelici sortite di esponenti politici che periodicamente svolgono considerazioni tanto infondate, quanto ingenerose nei confronti della giustizia amministrativa (che in particolare ostacolerebbe l'economia, gli appalti e le opere pubbliche), quando non propongono addirittura l'abolizione stessa dei TAR.

Ed in effetti, se persino in occasione di un convegno che ha visto l'attiva presenza di UNAA (unione di camere locali che costituisce felice esempio di vero processo federativo operato 'dal basso' cui anche la nostra camera locale - CADLO - ha dato con convinzione ed ab initio il suo concorso) si esprimono simili opinioni c'è di che riflettere e dunque, ed attingendo nuovamente all'articolo del citato collega, "c'è di che spiegare" e bisogna continuamente tornare a farlo, cosa che quindi tento anch'io di fare con il presente contributo.

Ed aggiungo, infatti, che forse bisogna continuare a farlo anche al nostro interno, cioè nello stesso ambito forense dato che mi pare tuttora assai diffusa fra i più la convinzione che la giustizia amministrativa costituisca sua sorta di 'bolla o isola felice'. Non si tratta però ed a mio avviso di dare corso ad improprie 'gare' (che è ovviamente meglio ... perdere) fra chi vive o subisce situazioni più disagiate o inadeguate, ma di operare un approccio più meditato e sistematico per valorizzare ciò che fra le diverse giurisdizioni, ordinarie o speciali che siano, costituisce invariante su cui concentrare ed unire le forze dell'intero foro ed accrescere la consapevolezza dello stesso al riguardo, il tutto per poter dare effettività alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive lese di coloro che al foro si rivolgono, di qualsivoglia tipologia e natura si tratti.

Non diversamente presso la sezione bresciana del TAR. Nel 2017 venne sottoscritto un protocollo che, dopo un primo decennio di operosa, ma destrutturata, attività, dava sistema e legittimava l'esperienza del tavolo di confronto fra le diverse componenti, in particolare magistratuale e del foro, divenuto la 'Commissione Distrettuale TAR Brescia' (CDT), primo 'tavolo' del genere in Italia e quindi piccolo vanto bresciano essendo come tale divenuto esemplare punto di riferimento che ha fatto germinare nel corso degli ultimi anni ulteriori esperienze simili presso altri TAR. Tale protocollo è stato però ed infine "archiviato" nel giugno 2021 con l'avvento di un nuovo presidente della Sezione TAR di Brescia, il quale ha ritenuto (e teorizzato sin dal suo arrivo, sul finire del 2019) che abbia sbagliato il Presidente pro-tempore che nel 2017 lo sottoscrisse con tutti gli Ordini del Distretto (rappresentati dall'Ordine di Brescia), con l'avvocatura Distrettuale dello Stato e le avvocature civiche del Distretto, oltre che con la camera locale, così come ha di fatto ritenuto abbiano parimenti sbagliato tutti i Presidenti che dal 2008 si sono via via succeduti nell'incarico e che a tale tavolo si sono sempre e costruttivamente confrontati con i rappresentanti del foro del distretto.

Se l'attuale Presidenza, differenziandosi appunto dalle precedenti, ha ritenuto di recedere formalmente ed unilateralmente dal protocollo sottoscritto nel 2017 ponendo così fine a tale esperienza, che pure aveva concorso in modo decisivo ad incrementare l'efficienza del TAR (e grazie alla sua esistenza e strutturazione,

merita fra l'altro ricordare, dato concorso deciso all'azione svolta dal foro nel corso del 2014 per salvare le sezioni staccate dei TAR dall'improvvido decreto legge del governo dell'epoca che, a clamorosa conferma delle infelici 'uscite' politiche già sopra ricordate, ne aveva previsto la soppressione) e quindi ed in ultima analisi a migliorare nell'interesse di tutti il servizio reso dalla giustizia amministrativa al territorio del distretto, si impone a mio avviso operare adeguate riflessioni, di portata peraltro generale.

In primo luogo, quanto accaduto attesta come la giustizia amministrativa, lungi dal costituire un'isola felice, sia ben più arretrata rispetto alla giurisdizione ordinaria non essendo dotata delle pur minime garanzie che al foro sono, ed ex lege, riconosciute appunto nell'ordinamento della giustizia ordinaria. Quanto accaduto, come rilevato in una più ampia riflessione che mi è stata richiesta dall'UNAA (che, per chi fosse interessato è pubblicata sul numero di giugno di UNAA notizie e comunque scaricabile dal seguente link: [cliccare qui](#)) attesta infatti e dolorosamente che anche le esperienze più datate, apparentemente consolidate e pure formalmente strutturate, di concertazione in sede di G.A. sono intrinsecamente fragili, essendo integralmente esposte alla diversificata volontà dei singoli Presidenti che si succedono pro tempore nella carica. Tale fragilità, quindi, è sistemica; non dipende cioè o tanto dalla visione del singolo magistrato (che può ben e legittimamente avere idee e valutazioni diverse dal proprio predecessore), bensì, appunto, dalla mancanza di un sistema di norme che valorizzi stabilmente l'apporto delle altre componenti che operano nella G.A. ed in particolare dell'avvocatura ed, in ultima analisi, consenta stabilità ad una concertazione che, superando appunto la congerie dei singoli protocolli, consenta anche solo parziali, ma appunto non reversibili, processi di effettiva democratizzazione nella gestione della macchina amministrativa della G.A.. Mancanza che, rilevavo già lo scorso anno e non posso che ribadire anche quivi, è frutto purtroppo di evidente ritardo culturale, in ragione della peculiare genesi storica e delle note caratteristiche del giudice amministrativo.

Quanto accaduto si differenzia del resto e nettamente da altre (peraltro ben più delicate e gravi) vicende per le quali e sempre più spesso negli ultimi tempi vari ed autorevoli commentatori hanno usato la figura retorica della 'mancanza di anticorpi' nel sistema giudiziario, dato che tale metafora presuppone ci si trovi di fronte a manifestazioni, appunto, patologiche, mentre il brusco epilogo dell'esperienza della Commissione distrettuale bresciana (e, più in generale, del generoso, ma infine frustrato tentativo che essa ha rappresentato di dare sistema alla concertazione con la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura) è frutto fisiologico di un sistema che denuncia in tal modo il suo grave ed insanabile 'vizio genetico'. Quello per cui ed appunto l'apporto dell'avvocatura e la concertazione non possano essere solo invocati quando 'servono' (come, purtroppo e per stare al mero ambito della G.A., dimostrato dalle vicende che hanno inerito il PAT, sia nella seconda metà dello scorso decennio, sia negli ultimi tempi) o lasciati a mere, più o meno felici, congiunzioni astrali fattuali ed umane e, quindi, al diversificato spirito volontaristico dei singoli, imponendosi per contro dare supporto sistemico e fonti alla concertazione ed all'apporto dell'avvocatura.

Il tutto, peraltro ed in ultima analisi, non per il foro o le singole componenti della G.A., ma per la miglior resa del servizio di giustizia amministrativa ai rispettivi territori di competenza.

Obiettivi simili peraltro richiedono un'avvocatura non solo decisamente più attiva, ma prima ancora più consapevole ed all'altezza delle esigenze e del momento storico dato che la fondamentale lezione da trarre dalla parabola discendente bresciana non può che essere l'accresciuta consapevolezza della priorità del tema della 'governance' nella G.A. e quindi la necessaria ripresa, con la massima pressione possibile, delle relative proposte di riforma della G.A. elaborate dall'UNAA nel corso degli ultimi anni.

Al di là del tema della governance e dell'infelice epilogo dell'esperienza bresciana della CDT, pur non essendo possibile in uno spazio consono al notiziario che gentilmente mi ospita affrontare in modo adeguato e sistematico le attuali e più complessive criticità della giustizia amministrativa, se pur con rapidi cenni (che

peraltro confido bastino a confutare il concetto di 'isola felice' della giustizia amministrativa o almeno ad incrinarne la certezza) si considerino, da ultimo:

- la caduta verticale (in atto negli ultimi anni con un'accelerazione impressionante) del numero dei ricorsi avanti al G.A. da connettere, fra l'altro, anche se non solo, alla sproporzione del contributo unificato (che tocca picchi 'vertiginosi' in materia di appalti, ferma la sua 'ordinaria pesantezza') per cui si integrano vere e proprie barriere alla giustizia amministrativa che si traducono infine in inaccettabile denegata giustizia. La relativa denuncia da parte del foro amministrativo (sin qui inascoltata, purtroppo) non risponde quindi ed affatto ad interessi 'corporativi', bensì al generale e fondamentale obiettivo, in un ordinamento che voglia continuare fondatamente a professarsi 'democratico', che la pubblica amministrazione ed il suo operato restino nel solco della legittimità e non calpestino gli interessi privati che devono poter essere tutelati nell'effettiva 'parità delle armi' con l'interesse pubblico o, in altri e speculari termini, che i soggetti, gli uffici e gli organi pubblici preposti ai pur fondamentali interessi loro affidati ne operino un effettivo e legittimo contemperamento con gli interessi privati volta per volta in gioco nel pieno e costante rispetto della legalità e del fondamentale principio (di matrice europea, ma ormai positivizzato e recepito nel nostro ordinamento interno) di proporzionalità degli atti. La diminuzione dei ricorsi non è quindi ed affatto dato positivo se non risponde ad una effettiva diminuzione di atti e provvedimenti illegittimi, di cui è del resto e per contro lecito dubitare, non potendo sussistere al riguardo 'scorciatoie' virtuose, essendo bensì frutto di mera diminuzione di tutela che, come tale, non lede tanto gli avvocati, più o meno specializzati in diritto amministrativo, bensì la giustizia sostanziale ed i valori costituzionali posti alla base del nostro ordinamento;

- l'infelice sommarsi di riforme o ipotesi di riforma della materia che, ancora una volta, non tengono in genere conto delle richieste e delle indicazioni del foro (istituzionale-ordinistico e specialistico-associativo che sia) e, prima ancora della realtà; si pensi emblematicamente a quanto da ultimo va accadendo sul falso presupposto che i TAR blocchino le opere pubbliche (che ignora platealmente e colpevolmente i dati oggettivi della materia, dato che gli appalti impugnati avanti al G.A. oscillano fra il 3 ed il 4% del totale delle procedure di evidenza pubblica e di tali impugnative solo un terzo circa ottiene la sospensiva - dati ufficiali dell'ufficio studi del Consiglio di Stato) per cui si è giunti a disciplinare fattispecie nelle quali ci si può rivolgere sì al giudice amministrativo, ma non per conseguire l'eventuale appalto che sarebbe spettato (ciò che è di moda chiamare negli ultimi lustri nelle pronunce del G.A. 'il bene della vita'), bensì e solo per coltivare eventuale domanda risarcitoria, peraltro di incerta praticabilità; ciò, oltretutto e come acutamente rilevato da validi Colleghi, non certo ed in ultima analisi a vantaggio delle stesse pubbliche amministrazioni atteso che se il contratto d'appalto, una volta stipulato, resiste anche all'illegittimità della relativa gara, significa che la stazione appaltante, da un lato, sarà vincolata con un soggetto che ha presentato un'offerta peggiore e, dall'altro, dovrà pure risarcire i danni al soggetto che meritava essere il vero contraente;

- sul fronte delle peculiarità della magistratura amministrativa, la vera e propria piaga (che affligge soprattutto la tempistica dei giudizi pendenti avanti il Consiglio di Stato, prima ancora che la qualità delle relative pronunce) degli incarichi extragiudiziari e fuori ruolo rispetto ai quali, superfluo a dirsi, le proposte di riforma sin qui avanzate anche dalla nostra UNAA non sono state prese in alcuna considerazione dal legislatore e dai governi che si sono da ultimo succeduti;

- sul fronte strettamente processuale ed infine, la tematica delle udienze da remoto che ha attestato, sia nel 2020 (quando si trattò di introdurre e disciplinare nell'ordinamento tale nuova modalità di svolgimento del cruciale momento dell'udienza), sia da ultimo (quando si è trattato, a fronte del reiterarsi dei picchi pandemici, di protrarre la durata dello strumento), come gli avvocati che operano prevalentemente avanti alla G.A. non possano (ed anche nel caso 'copiando' una felice espressione invocata in altro scritto del fecondo e già citato collega Bigolaro) che sentirsi 'figli di un dio minore' dato che si è dovuto insorgere nel 2020 per ottenere, dopo mesi, l'estensione dell'istituto alla G.A. (unico giudice speciale cui infatti ed inizialmente lo strumento non è stato applicato per limitare il giudizio ai meri scritti) ed, ancora oggi, la G.A.

è l'unico giudice speciale (differenziato persino rispetto ai giudizi contabile, tributario e militare) in cui l'udienza da remoto non è più ammessa, per cui, anche se il periodo di emergenza sanitaria è stato prolungato, si è tornati al processo con udienze in presenza; il tutto al punto che per reintrodurre le udienze da remoto l'UNAA sta operando attraverso lo strumento degli emendamenti che singoli parlamentari (sensibili ed appartenenti ad un arco diversificato di forze politiche) si sono fatti carico di proporre nell'iter di conversione ultimo in corso. Del resto l'udienza da remoto nel caso della G.A. si inserisce nella linea di sviluppo del processo amministrativo che è già interamente telematico grazie al PAT e ciò grazie anche agli oneri e costi che tutti gli studi legali sono stati costretti ad assumersi facendosi carico di attività in precedenza demandate alle cancellerie. Anche se l'udienza da remoto è una novità introdotta di necessità, avendo fatto sperimentare notevoli potenzialità (con risparmio di tempi, trasferte, costi), ferma la più ampia dialettica apertasi al riguardo all'interno dello stesso foro specialistico, è indubbio che lo strumento possa essere utile anche superata la pandemia, per cui appare ancor più irrazionale, se non reativo, non averlo prorogato in perdurante pendenza dello stato emergenziale. E ciò, ancora una volta, perché le decisioni sulle regole processuali vengono assunte senza sentire o tener conto degli avvocati, che pure con tali regole si devono misurare ogni giorno.

Per concludere, lo scorso anno la crisi pandemica ha impedito di celebrare con adeguati convegni e momenti di riflessione anche aperti alle diverse componenti che operano nella G.A. un compleanno importante, quello dei cinquant'anni dalla nascita dei TAR, che hanno concorso in modo decisivo a creare la giustizia amministrativa con cui noi ci siamo formati, ed impedito quindi di proseguire la necessaria riflessione sul loro potenziamento, in particolare in relazione a quella che è stata giustamente chiamata la nuova frontiera della G.A., quella risarcitoria.

Operare al riguardo richiede però che non cada nel vuoto l'appello che ho già sopra rivolto ad una maggiore consapevolezza da parte del foro delle criticità, ma anche delle potenzialità della materia che, se supportata da adeguate riforme, governance compresa, può rendere più saldo il presidio di legalità costituito dai TAR ed in generale dalla G.A. nell'interesse reale di cittadini.

avv. Fiorenzo Bertuzzi

(già Coordinatore della Commissione Distrettuale TAR Brescia -
Presidente CADLO e membro del direttivo nazionale UNAA)