

Maria Alessandra Sandulli: «Addio al diritto di difesa davanti ai Tar»

STEFANO BIGOLARO



«Vogliono allontanare i cittadini dal processo amministrativo»

STEFANO BIGOLARO

Non servono lunghe premesse o elenchi di titoli. Maria Alessandra Sandulli è una delle voci più autorevoli dell'Accademia, per prestigio, per conoscenza ed esperienza del diritto amministrativo, per la capacità di affrontare direttamente i problemi senza girarci intorno. La persona giusta per avere delle risposte chiare sullo stato attuale della giustizia amministrativa; e per mettere a fuoco le idee "forti" da tenere sempre presenti.

Si succedono interventi che rendono via via più gravose le regole del giudizio amministrativo. In particolare – per le opere finanziate con il Pnrr – già vi è stato il decreto legge 68 del 2022; ma ne viene ora preannunciato un altro. I tempi dei giudizi amministrativi – specie in tema di appalti – possono essere ulteriormente ridotti senza compromettere il contraddittorio e la funzionalità del sistema?

Ho espresso da sempre perplessità sulla eccessiva contrazione dei tempi dei giudizi amministrativi, ed evidenziato le criticità di quelli che avevo definito riti super-accelerati. L'eccessiva contrazione delle tempistiche processuali – come la generalizzazione della sentenza in forma semplificata a prescindere dai suoi presupposti (ovvero la semplicità, fattuale e giuridica, delle questioni da risolvere) – è sicuramente nemica dell'effettività della tutela. E non soltanto perché lede il contraddittorio, ma anche perché impedisce agli stessi giudici di affrontare il caso con il dovuto approfondimento e di deciderlo con cognizione di causa. Insomma, la tutela non è mai effettiva se il sistema non consente una decisione ponderata. Se bastasse una decisione qualsiasi, purché rapida, non occorrerebbe un sistema di tutela giurisdizionale e non occorrerebbero magistrati di alto livello: basterebbe osservare il volo degli uccelli o tirare una moneta.

Come ha rimarcato anche il Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti nel discorso per il suo insediamento, il giudice amministrativo può e deve ormai accedere al fatto: deve garantire l'effettiva tutela dei diritti e degli interessi affidati alla sua giurisdizione attraverso una piena cognizione degli elementi dell'istruttoria compiuta dall'amministrazione. Affinché ciò avvenga realmente, occorre però che i giudici abbiano il "tempo" per farlo. Siamo ben consapevoli che le risorse della giustizia amministrativa sono scarse. Ma il contenzioso già si è ridotto negli ultimi anni. E ci sono altre modalità – a cominciare dall'indizione di nuovi concorsi – per trovare soluzioni diverse da una ulteriore, irragionevole, riduzione dei tempi del processo, frustrando le difese e la loro valutazione.

Abbiamo ascoltato dal Presidente Maruotti che i tempi dei processi amministrativi, anche per i riti ordinari, sono già molto rapidi e non c'è quindi alcun bisogno di tagliarli ulteriormente. Francamente, non vedo altra ragione per farlo se non quella, inaccettabile in uno Stato di diritto, di "deflazionare" la tutela nei confronti della p. a., rendendola di fatto sempre più ardua e onerosa e spesso inutile, con conseguenze negative anche per la più generale garanzia di buona amministrazione. Se sfugge a un effettivo controllo giurisdizionale, l'azione amministrativa rischia di essere esercitata in modo superficiale, quando non maggiormente esposta a impropri condizionamenti. Con buona pace anche

delle regole generali sui conflitti di interessi, sulla lotta alla corruzione, e dei più elementari principi di legalità, correttezza, buona fede.

Nemmeno la preoccupazione di perdere i finanziamenti del Pnrr può giustificare misure eccezionali?

Si può, forse, per un periodo rigorosamente circoscritto e per una esigenza straordinaria, come quella di non perdere i finanziamenti Pnrr, inserire qualche limite: ma solo se indispensabile. Dev'essere assolutamente un'eccezione, non la strada per stravolgere e, a mio avviso, distruggere il sistema di tutela giurisdizionale nei confronti della p. a.. Sono quindi contraria all'ipotesi, delineata nella bozza del nuovo decreto governance, di un'ulteriore accelerazione dei giudizi amministrativi relativi non solo all'affidamento dei contratti pubblici, ma anche a tutte le procedure a vario titolo finalizzate o connesse alla realizzazione di opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal Pnrr: un'accelerazione che incide gravemente sui termini di impugnazione e sulla tutela cautelare, persino per gli atti direttamente lesivi dei diritti di proprietà e di godimento dei beni.

Quali sono, invece, altre possibili misure ordinarie?

Innanzitutto, non "sprecare" ruoli di udienza. Come? Anticipando (anche in sede cautelare) i provvedimenti

istruttori e le decisioni interinali sull'accesso; chiedendo alle parti dei giudizi più risalenti pendenti da più tempo di fornire aggiornamenti sulla situazione controversa e sulla persistenza dell'interesse alla decisione; evadendo le istanze anticipate di rinvio dell'udienza (con decreto presidenziale) prima dello scambio delle difese (che altrimenti si raddoppiano) e in tempo utile a inserire sul ruolo altri "affari"; correlando in modo netto l'onere di impugnazione all'atto effettivamente lesivo, sì da evitare impugnazioni di atti che potrebbero non divenire mai efficaci (come l'aggiudicazione di un appalto prima della verifica dei requisiti) o non essere mai seguiti dall'atto concretamente lesivo (come le mere dichiarazioni di intenti o anche gli atti a contenuto generale che richiedono un atto ordinatorio successivo).

Nello schema del nuovo codice dei contratti pubblici abbiamo cercato di intervenire in tal senso, correlando l'onere di impugnazione (e conseguentemente lo "standstill") alla comunicazione dell'aggiudicazione efficace (ovvero a valle della verifica dei requisiti, per la quale incomprensibilmente non sono previsti termini e che frequentemente ha tempi più lunghi di quelli iper- accelerati dei nuovi giudizi, e non di rado ha esito negativo), e imponendo il contestuale caricamento sulla piattaforma della documentazione, dei verbali e delle parti non oscurate delle offerte dei primi cinque classificati.

Altri accorgimenti sono inoltre possibili. Ad esempio,

incrementare le missioni dei giudici incardinati in Tar meno onerati presso altri Tar; ridurre i tempi e il numero dei magistrati fuori ruolo; indirizzare le nomine "governative" dei giudici su persone con un curriculum coerente con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. E, come già detto, aumentare gli organici, dei magistrati e degli uffici. Anche qui, però, occorre attenzione al reclutamento e alla formazione: mi preoccupano, in particolare, gli Uffici del processo, con il rischio di un'attività giurisdizionale svolta in "équipe" con chi non è giudice o, peggio ancora, di una delega dei compiti a chi non ha adeguata preparazione.

La competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio può essere ulteriormente incrementata estendendola a tutte le controversie collegate a risorse Pnrr?

La giurisprudenza l'ha già affermata de iure condito. Mi chiedo però quanto possa incidere sui tempi, creando un "ingorgo" in una struttura giudiziaria già oberata. Ricordo inoltre che i Tar sono nati anche per avvicinare il giudice amministrativo a chi vi si debba rivolgere.

Cos'è che non funziona nella normativa interna sugli appalti? Perché sono così frequenti le incertezze?

La risposta richiederebbe troppo spazio. Un problema è certamente l'eccesso di regole, che aggrava le difficoltà del loro coordinamento. Le difficoltà interpretative, poi,

favoriscono e sono a loro volta alimentate dall'incertezza giurisprudenziale, registrabile talvolta all'interno delle stesse sezioni. Un dato sicuramente positivo è ora l'abolizione delle linee guida Anac, che, proprio per il loro carattere interpretativo, erano applicate in modo retroattivo. Ritengo che il Regolamento possa essere un giusto punto di equilibrio tra flessibilità e certezza, purché non invada ambiti propri della legge.

Ma, in generale, i giudici amministrativi meritano la cattiva fama che spesso hanno nell'opinione pubblica come responsabili di bloccare o ritardare l'esecuzione delle opere per ragioni solo formalistiche?

A mio avviso, evidentemente no: sarebbe come dire che il malato non deve essere curato perché le medicine hanno effetti collaterali. Senza un giudice i principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione – e anche dell'equilibrio di bilancio – rischiano di restare lettera morta. Torneremmo indietro di oltre un secolo. Se l'amministrazione non agisce *secundum jus*, il giudice amministrativo deve bloccarla, evitando che le violazioni di legge producano i loro effetti. Lo dice chiaramente la Direttiva Ue in materia di controversie sull'affidamento dei contratti pubblici. E sono convinta che il giudice amministrativo, se gli si consente di esercitare la sua funzione che è quella di garantire "la giustizia nell'amministrazione", non esauribile nella tutela

risarcitoria - sia ancora, nonostante alcune criticità, una risorsa estremamente importante.

«SENZA TUTELE, ADDIO BUONA AMMINISTRAZIONE»

` «COME HA SEGNALATO IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO MARUOTTI, I TEMPI DEI GIUDIZI AMMINISTRATIVI, ANCHE PER I RITI ORDINARI, SONO GIÀ MOLTO RAPIDI E NON C'È BISOGNO DI TAGLIARLI ANCORA.

FRANCAMENTE, NON VEDO ALTRA RAGIONE PER FARLO SE NON QUELLA, INACCETTABILE IN UNO STATO DI DIRITTO, DI DEFLAZIONARE LA TUTELA VERSO LA P. A., RENDERLA SEMPRE PIÙ ONEROSA CON RICADUTE SULLA GARANZIA GENERALE DI BUONA AMMINISTRAZIONE »

«SERVE EFFICIENZA? SI INIZI A RIDURRE I FUORI RUOLO»

«NON C'È ALCUN BISOGNO DI RIVERSARE SUL TAR LAZIO TUTTI I RICORSI RIGUARDANTI IL PNRR. E SE SI PERSEGUE L'EFFICIENZA, CI SONO DIVERSI ACCORGIMENTI POSSIBILI: INCREMENTARE LE MISSIONI DEI GIUDICI DEI TAR MENO ONERATI PRESSO ALTRI TAR, RIDURRE TEMPI E NUMERO DEI

**MAGISTRATI FUORI RUOLO, INDIRIZZARE LE NOMINE
GOVERNATIVE DEI GIUDICI SU PERSONE CON
CURRICULA COERENTI CON L'ESERCIZIO DELLE
FUNZIONI GIURISDIZIONALI »**

[Copyright \(c\)2023 Il Dubbio, Edition Il Dubbio](#)

[Powered by
TECNAVIA](#)