

IL DIBATTITO

In evoluzione la cultura
dei giudici amministrativi

DI LUCA CESTARO*

Ho letto con interesse il contributo dello stimato professore e avvocato Orazio Abbamonte dal titolo "La preoccupante inefficienza della giustizia amministrativa". Esso ha costituito un controcanto al tenore degli interventi

alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario al Tar Campania, sede principale di Napoli, in cui si sono apprezzati i risultati conseguiti dal Tar Campania e, in genere, dalla giustizia amministrativa. Quale segretario generale dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (Anma), sono intervenuto rammentando, fra l'altro, la notevolissima riduzione dell'arretrato, pari al 75%, conseguita dai Tar nell'ultimo decennio. Il prof. Abbamonte rileva come proprio il dato sull'arretrato sia falsato poiché determinato dall'elevato numero di ricorsi "perenti" in cui "il tempo necessario per pervenire alla decisione del giudice è stato tale che le parti hanno perso interesse ad averla". Sul punto occorre operare due precisazioni.

In primo luogo, nel 2018, il Tar di Napoli ha definito con Sentenza più ricorsi di quanti ne siano entrati (5256 ricorsi introitati a fronte di 6296 Sentenze): l'arretrato si sarebbe ridotto anche al netto dei decreti di perenzione. Il risultato è ottimo, specie in rapporto alle gravi carenze di organico del ruolo dei Tar e del Tar di Napoli, in particolare, che vede appena 39 magistrati in servizio rispetto ai 49 che sarebbero previsti.

In secondo luogo, è vero che vi sono ricorsi che scontano un tempo ancora troppo lungo per ottenere un pronunciamento del giudice, ma esistono anche altre ipotesi in cui il venir meno dell'interesse è fisiologico.

In molti casi, l'interesse si concentra nella fase cautelare che riguarda oltre la metà dei ricorsi. Se il Tar accoglie l'istanza cautelare e, quindi, sospende il provvedimento dannoso per il privato, il processo viene definito con Sentenza in tempi brevi senza che maturino

le condizioni per la perenzione; qualora l'istanza cautelare sia, invece, respinta, spesso l'interesse si esaurisce. Si pensi all'impugnazione di una bocciatura a scuola: se viene respinta l'istanza cautelare, l'allievo riprende la frequenza scolastica e il trascorrere del tempo determina quasi sempre che l'interesse venga meno. In proposito, va osservato che il Tar, in sede cautelare, rende un giudizio, in genere, accurato tanto da consentire al ricorrente di prefigurarsi l'esito del ricorso; sovente, la "perenzione" cela la sostanziale adesione alle ragioni che hanno determinato il rigetto dell'istanza cautelare.

Sull'eccessività dei costi per l'accesso alla giustizia amministrativa, il dibattito è serrato: per alcuni, il contributo è utile a evitare un abuso delle tutele processuali; per altri, si tratta di un'intollerabile barriera per l'accesso alla giustizia. Sebbene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea abbia confermato, nella sostanza, la legittimità del sistema italiano, è difficile negare che, in taluni settori di contenzioso, il contributo unificato sia troppo elevato e ricorrente, quasi come se il nostro legislatore avesse preso a modello l'ottuso doganiere di una nota scena del film "non ci resta che piangere".

Occorre, invece, ribattere a un'altra affermazione del professor Abbamonte. Quella relativa all'"indirizzo rigettista" del giudice amministrativo. I giudici amministrativi sarebbero troppo orientati a tutelare, in ogni caso, la pubblica amministrazione e poco propensi ad accogliere le ragioni dei ricorrenti.

In mancanza di una statistica frutto di adeguata elaborazione, rispetto ai ricorsi definiti con Sentenza dal Tar di Napoli, può affermarsi che: quelli respinti o inammissibili sono, in realtà, circa il 40%; quelli accolti, in tutto o in parte, o in cui la pretesa del ricorrente viene soddisfatta prima che intervenga la sentenza sono circa il 22%; quelli improcedibili in ragione, per lo più, del venir meno all'interesse alla decisione sono circa il 18%. Gli altri ricorsi hanno avuto esiti difficilmente classificabili, ma non di rigetto.

I numeri sono, comunque, inidonei a dar conto della complessità degli orienta-

menti del giudice amministrativo. Basti un dato: dei ricorsi definiti con Sentenza, il 30% riguarda la materia dell'edilizia e di essi la gran parte è rivolta contro provvedimenti di demolizione di manufatti abusivi. È noto che, in tali ipotesi, il ricorso è, spesso, utile a mantenere la situazione 'aperta' in vista di una possibile sanatoria. Difatti, la legislazione di tutela del territorio è particolarmente severa nei confronti delle violazioni edilizie ed è, pertanto, difficile ottenere l'annullamento dell'ordinanza di demolizione. Le critiche dovrebbero, semmai, riguardare l'eccessiva severità della legislazione, ma non il giudice amministrativo che si limita ad applicarla. Su un altro piano, è bene notare che la critica del prof. Abbamonte si pone sul versante opposto a quella, più ricorrente, secondo cui la giustizia amministrativa sarebbe troppo severa nei confronti della pubblica amministrazione, di cui "boccherebbe" l'azione. Alla seconda tipologia di critiche, si ascrivono molte gravi iniziative a danno della giustizia amministrativa - fortunatamente rimaste a livello di mera ideazione o poi rinnegate - quali il "no Tar tour" o la soppressione delle sedi staccate di Tar, tra cui quella di Salerno. Nella stessa ottica, si sono mosse vere e proprie campagne politiche contro talune decisioni (si pensi al caso dei direttori dei Musei). La consistenza dei due filoni della critica alla giurisprudenza amministrativa, radicalmente opposti, dimostra quanto meno lo sforzo di equilibrio del giudice amministrativo nell'amministrare la complessa materia a lui sottoposta e, questa è la mia opinione, l'ingenerosità di entrambi.

La cultura dei giudici amministrativi è in evoluzione e spesso ha costituito un'avanguardia nell'aprire nuovi orizzonti di tutela nei confronti degli abusi



della pubblica amministrazione. Ogni critica, specie quando proviene da fonte autorevole, deve essere tenuta nella giusta considerazione da noi giudici amministrativi, ma deve essere chiara la consapevolezza di tutti gli operatori, giudici e avvocati, che la tendenza da contrastare è quella al ridimensionamento della tutela che il giudice amministrativo può offrire ai cittadini, mediante norme che rendano ancora più difficoltoso l'accesso alla giustizia amministrativa o che, magari incidendo sulla composizione dell'organo di autogoverno, limitino l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati.

*Magistrato del Tar Campania
Segretario generale dell'Associazione
Nazionale Magistrati
Amministrativi (ANMA)
www.magistratiamministrativi.it*

Com'è noto i dati statistici si prestano a pluralità di letture, senza che nessuna possa ambire al monopolio della verità. Resta il fatto che, come il consigliere Cestaro autorevolmente conferma, ad essere accolti (in primo grado) sono circa il 22% dei ricorsi; e che il contenzioso è praticamente ridotto ad un terzo in dieci anni, senza che alcun avanzamento della qualità amministrativa sia dato registrare. Sarebbe auspicabile che un confronto al di fuori delle pur necessarie occasioni ufficiali possa darsi tra magistrati, avvocati, studiosi in una, veramente comune, prospettiva di responsabilità.

O.A.

