

Come i pesci nell'acqua*

Lettera agli studenti dell'istituto P.F. Calvi sulla giustizia amministrativa

Gentile professoressa Santel, cari ragazzi della V AS, ci siamo trovati qualche giorno fa al TAR Veneto, dove avete simulato un processo amministrativo.

Tra la suggestione dell'atmosfera, la novità dell'occasione (era la prima volta per il nostro TAR, grazie alla disponibilità del suo presidente) e le tante foto che vi siete fatti mentre eravate in toga, ho provato a lasciarvi qualche idea, che cerco ora di rimettere in ordine.

Tutti possono agire. Anche se hanno torto, anche contro la P.a.

Il mio compito era di parlare della giustizia amministrativa partendo da due frasi, ben note, della Costituzione.

La prima frase: tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. È l'inizio dell'art. 24, è il diritto inviolabile alla tutela giudiziaria.

Tutti possono agire in giudizio, sia che abbiano ragione sia che non la abbiano, se pensano di dover tutelare i propri diritti e interessi legittimi.

La distinzione tra queste due cose - diritti soggettivi e interessi legittimi - ha dato origine a intere biblioteche. E non è chiaro neanche se esistono davvero due entità sostanziali che corrispondono ai due concetti.

Il senso, però, è chiaro: se si ha a che fare con una pubblica amministrazione, si ha a che fare con l'esercizio di un potere. E questo perché si ha a che fare con l'interesse pubblico, che giustifica l'esistenza quel potere. O meglio, con tanti interessi pubblici, la cui tutela è affidata a tante pubbliche amministrazioni, con le forme organizzative più diverse.

Se si ha a che fare con una pubblica amministrazione, le posizioni individuali vanno certamente tutelate, ma non nel rapporto con un privato, bensì nel rapporto con un potere. Un potere che è dato per perseguire un interesse pubblico, ma che deve rispettare delle regole.

Il diritto amministrativo è dietro ogni cosa

Il dato di partenza è comprendere che il diritto amministrativo - questo "mix" fatto di regole, organizzazione, poteri, pubbliche amministrazioni - è ovunque.

Voi eravate venuti a Venezia in treno. E un treno significa rotaie posate sul territorio, che congiungono stazioni, e sulle quali passano a orari regolari mezzi che assicurano un servizio pubblico. È un sistema amministrativo organizzato.

Se foste venuti in corriera o in auto, non sarebbe cambiato nulla: avreste percorso un'autostrada gestita da un concessionario, sareste arrivati a un qualche parcheggio pubblico o aperto al pubblico, gestito da una pubblica amministrazione o in forza di qualche atto amministrativo.

Ma se anche foste venuti a piedi, sareste passati per delle strade, tracciate, realizzate, mantenute in un quadro disegnato dal diritto amministrativo e gestito da pubbliche amministrazioni.

E se foste rimasti a scuola, anziché venire al TAR, sareste comunque rimasti dentro un ambiente tipicamente amministrativo, nel quale si svolge un'attività disciplinata dal diritto amministrativo. Le promozioni, le bocciature, i voti che ricevete, il diploma che otterrete, ma anche le gite che decidete di fare, tutto ciò è diritto amministrativo.

Se volete iscrivervi a un'università (con o senza numero chiuso), prendere la patente, andare da un medico di base, se tornando a casa vi verrà in mente di aprire una finestra per avere più luce nella vostra stanza, tutto ciò è diritto amministrativo.

Insomma, siamo immersi nel diritto amministrativo, solo che non ce ne accorgiamo se non quando qualche occasione ci porta a pensarci.

Siamo come pesci nell'acqua, che non si accorgono di esserci dentro, perché quello è l'ambiente che conoscono.

Sapere che dietro tutto ciò che siamo e che facciamo c'è una realtà fatta di poteri, di organizzazione e di pubbliche amministrazioni, è come poter vedere le cose con maggiore consapevolezza. È come guardare oltre, attraverso le cose.

Non ho avuto il coraggio di fare al TAR l'esempio che avevo in mente, perché - mi rendo conto - suona un po' strano. Ma se avete visto un film di qualche anno fa, Matrix, è come vedere una realtà fatta di altro (in quel caso, erano i numeri) dietro a ciò che tutti vediamo.

Deve esserci un giudice del potere

Se questo è il diritto amministrativo, è dunque fondamentale che vi sia un giudice cui ci si possa rivolgere perché valuti se un potere amministrativo che ha prodotto effetti su una situazione individuale sia stato esercitato nel rispetto delle regole. Insomma, perché decida se un atto sia legittimo o illegittimo, e possa annullare quell'atto, e magari risarcire il danno ingiusto che ne è derivato.

Il giudice amministrativo spesso non gode di buona fama. Viene accusato di bloccare le opere pubbliche e di avere un effetto negativo sull'economia nazionale. Ma faccio davvero fatica a pensare a un sistema nel quale, di fronte a un potere amministrativo così pervasivo, non ci sia la possibilità di rivolgersi a un giudice che possa incidere su quel potere amministrativo se è esercitato in modo illegittimo.

Un giudice di fronte al quale le parti siano in posizione di parità, come è necessario che avvenga perché ci sia un giudizio.

Anche le pubbliche amministrazioni davanti a un giudice amministrativo devono essere in posizione di parità con la controparte: esse sono portatrici di un interesse pubblico e quindi esercitano poteri pubblici, ma ciò al di fuori del giudizio. Dentro al giudizio, le pubbliche amministrazioni sono parti e le parti devono essere uguali davanti a un giudice indipendente da esse.

Il giudice deve valutare chi ha torto e chi ragione su questioni che riguardano il rispetto delle regole, non deve invece guardare all'interesse pubblico perché questo è il compito della pubblica amministrazione, non il suo.

Un giudice da cui si possa andare

Davanti a un giudice, però, deve potersi arrivare.

Non ha grande importanza sotto il profilo teorico, ma ha una grande importanza pratica nel giudizio amministrativo una cosa chiamata contributo unificato. È una tassa che si paga per poter fare ricorso. Se però diventa così alta da impedire di rivolgersi al giudice, evidentemente è incostituzionale.

Non può utilizzarsi uno strumento di questo tipo per limitare il contenzioso. Invece è quello che è successo: i ricorsi al TAR Veneto, ad esempio, sono oggi meno di un terzo di quelli che erano alcuni anni fa.

Tutto ciò è profondamente ingiusto. Anziché rendere più legittima l'attività dell'amministrazione, si rende più difficile far valere davanti a un giudice l'illegittimità.

Nel sistema, invece, il ruolo della giustizia amministrativa ha un'importanza fondamentale proprio per garantire la legittimità di ogni cosa, dagli appalti più importanti all'ultima delle pratiche amministrative.

Quando si parla di legalità tendiamo a pensare a vicende di criminalità organizzata o comunque al diritto penale. Ma la giustizia amministrativa è cruciale per garantire la legalità di tutto quel complicatissimo mondo amministrativo nel quale siamo inseriti e che ho sopra descritto.

Serve a far sì che tutti noi, come pesci, non finiamo per trovarci a nuotare in un'acqua sempre più torbida.

Chi fa ricorso non dovrebbe essere ostacolato, perché - non importa che abbia torto o ragione - non tutela solo se stesso, tutela la legalità complessiva dell'agire amministrativo: tramite il suo ricorso si attua la possibilità di un controllo su una rete di poteri e scelte organizzative altrimenti impenetrabili.

Fare l'avvocato non è solo un lavoro

Il discorso si sposta così dal primo al secondo periodo dell'articolo 24 della Costituzione: dal diritto alla tutela giurisdizionale al diritto di difesa ("la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento").

È il diritto di difesa che rende concreto, e non solo apparente, il diritto alla tutela giurisdizionale; il diritto, insomma, a far valere le proprie ragioni senza che ciò sia reso troppo gravoso. Il diritto di rivolgersi a un giudice partecipando a un'effettiva dialettica processuale, e di avere un'assistenza tecnica e professionale che possa rimuovere gli ostacoli che si incontrano nel far valere le proprie ragioni.

La Costituzione non prevede i modi del diritto di difesa, ma - di sicuro - è qui che viene in gioco il ruolo dell'avvocato.

Per questo, fare l'avvocato non è solo un lavoro.

E parlare del nostro lavoro come avvocati non può essere fatto in una prospettiva sindacale.

Svolgiamo una funzione importante, perché ha a che fare con il garantire qualcosa di inviolabile: il diritto alla difesa.

Ciò finisce per caratterizzare il nostro operato. Fare l'avvocato può sembrare ad esempio un lavoro sociale, posto al centro di rapporti giuridici ed umani tra clienti, controparti, giudici, amministrazioni, colleghi. Ma, nonostante ciò, l'avvocato è spesso solo: solo di fronte alle proprie responsabilità, di fronte alla propria coscienza, di fronte alle scelte da compiere per esercitare al meglio la propria funzione.

Consigli

E dunque, venendo a Voi, se posso infine darvi qualche consiglio.

Non fate giurisprudenza: il sistema è falsato (specie dal numero chiuso di altre facoltà).

Se farete giurisprudenza, non fate gli avvocati: siamo troppi, e poi comunque il percorso per diventare avvocati è ora piuttosto burocratico e pesante.

Se farete gli avvocati, almeno non fate gli amministrativisti: il settore è in crisi, e le prospettive future sono quanto mai incerte.

Ma se, disattendendo tutti i consigli più sensati, farete questo lavoro, fatelo per passione.

La motivazione ideale

Non posso concludere senza parlarvi di una storia. Siamo qui al TAR Veneto, dove per molti anni ha operato Feliciano Benvenuti.

È stato forse il maggior studioso di diritto amministrativo del secolo scorso. E non solo questo. È stato davvero l'ultimo Doge, un ineguagliato punto di riferimento, civile, economico, sociale. Ha avuto così tante cariche che farei fatica a enumerarle. Tra le molte cose fatte, ha anche fondato l'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti.

Era il 1991, Feliciano Benvenuti venne a inaugurare la scuola forense veneziana (che ora porta il suo nome).

Fece un intervento a braccio, un mio amico aveva un mangiacassette e lo registrò. Molti anni dopo, sbobinando quell'intervento e trascrivendolo in un libretto, abbiamo ritrovato la sua voce.

Era giugno e Benvenuti si rivolgeva così ai giovani che aspiravano a diventare avvocati:

"Potremmo iniziare con una domanda: perché siete qui e non in spiaggia? Oggi è un gran bella giornata! Che caldo e che bel sole! Perché siete qui? Perché avete scelto questa via? La domanda non è banale e la risposta decisiva.

Qualcuno lo fa per continuità familiare, qualche altro per la posizione sociale che la nostra professione ancora assicura, pochi, mi auguro, per trovare il mucchio d'oro perché soldi se ne fanno di più e con molta minore fatica facendo altre cose.

In realtà io penso di immaginare quali siano le vostre risposte: state realizzando la vostra vocazione,

la vostra chiamata al meglio di voi stessi”.

Ecco, se per Voi sarà così, non ascoltate i miei consigli. Se si tratta di una motivazione ideale, seguitemela.

Stefano Bigolaro

**Si è svolta al TAR Veneto lo scorso 27 marzo la simulazione di un giudizio amministrativo da parte degli studenti dell'ITC “P.F. Calvi”, nell’ambito del progetto “Cittadinanza e Costituzione”.*

L’iniziativa - resa possibile grazie alla disponibilità del presidente del TAR, Maurizio Nicolosi - costituisce un’utile sperimentazione per altre future iniziative che possano coinvolgere giudici amministrativi, avvocatura e scuole superiori.

Questa la lettera inviata agli studenti del “Calvi” da Stefano Bigolaro, presidente dell’Associazione veneta degli avvocati amministrativisti, che riassume i concetti espressi nel corso della mattinata.