

Illustrissima Presidente,

Illustrissimo Presidente del Consiglio di Stato

Illustri Presidenti di Sezione e Magistrati del Tribunale,

Spettabili Autorità,

Pregiatissimi Colleghe Colleghi,

Gentili Ospiti,

sono onorato di portare in questa sede il saluto dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti e dell'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti, di cui la nostra Associazione regionale è socia e co-fondatrice.

Ringrazio per l'invito ricevuto la Presidente Maddalena Filippi. Ci rattrista sinceramente l'idea che questa sia l'ultima celebrazione da lei presieduta.

Come ringrazio il Presidente del Consiglio di Stato, Luigi Maruotti, per essere presente quest'oggi. Che io ricordi, è la prima volta che un Presidente in carica del Consiglio di Stato è presente alla cerimonia inaugurale presso il TAR Veneto. Lo interpretiamo come un segno di attenzione dell'Istituzione che egli rappresenta verso un territorio normalmente poco considerato dalla politica giudiziaria nazionale.

Ringrazio, in particolar modo, la Presidente Filippi per avere pensato questa cerimonia non solo come occasione per presentare i risultati di un anno di attività del Tribunale da lei presieduto, ma anche come occasione per ascoltare la voce del Foro, che di quell'attività è parte non secondaria.

Condividiamo con lei la convinzione che il funzionamento del sistema giudiziario e la qualità delle decisioni che esso produce dipendano non solo dalla bontà delle regole, dalla preparazione e dalla dedizione dei magistrati, dalla capacità organizzativa dei dirigenti e dallo zelo del personale amministrativo, ma anche dalla professionalità e dalla qualità dei difensori. Una buona sentenza nasce prima di tutto da accorte

strategie processuali, accurate memorie difensive e appassionate discussioni; e queste non possono che venire da avvocati sensibili, preparati e corretti, dedicati alla tutela delle parti rappresentate, ma non meno rispettosi dei propri contraddittori e di chi esercita la funzione giudicante.

Sulla considerazione e sul reciproco rispetto tra avvocati e magistrati è costruito anche il sistema della giustizia amministrativa, ispirato ai principi dell'effettività della tutela, del rispetto del contraddittorio, della terzietà del giudice e della parità delle parti.

Tra le molte e gravi emergenze che scandiscono la cronaca quotidiana, i problemi della giustizia amministrativa, considerata a torto una giustizia di minore importanza, passano quasi inosservati.

Di essa, invero, si finisce per discutere solo quando emergano ipotesi di malcostume, oppure, più di frequente, quando una sentenza paralizzi un'importante opera pubblica o intervenga su un tema controverso, per ristabilire una scomoda legalità violata.

È dei giorni scorsi la decisione del Consiglio di Stato che, accogliendo il ricorso dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, ha ribadito a chiare lettere che la disciplina nazionale sulla proroga *ex lege* delle concessioni balneari è illegittima e va disapplicata. Anziché essere salutata come la prova di un sistema giudiziario capace di manifestare la propria terzietà e indipendenza dal potere esecutivo, la decisione dei Giudici di Palazzo Spada è stata commentata da alcuni organi di stampa (e di propaganda politica) come espressione di un'indebita interferenza del potere giudiziario nella sfera riservata al potere legislativo.

Io sono fiero, invece, di poter affermare che esiste un Giudice a Berlino e che anche i pubblici poteri non sono esenti dal rispetto della legge. Perché questo è il fondamento dello Stato di diritto. Lo posso dire, qui ed ora, perché la nostra Costituzione ha voluto che tutti potessero agire in giudizio per tutelare i propri diritti e interessi legittimi e che tutti gli atti della pubblica amministrazione potessero essere sindacati da un giudice terzo e imparziale. Lo posso dire perché lo stesso legislatore non è legittimato dal consenso popolare ad emanare leggi incostituzionali. E perché l'appartenenza all'Unione Europea impone ai nostri giudici di disapplicare le norme interne che siano in contrasto con i regolamenti e le direttive comunitari.

Spesso si dimentica che il giudice amministrativo non è nato come giudice della pubblica amministrazione. E neppure come giudice dell'interesse pubblico. Ad esso non è affidata la cura dell'interesse generale. Per questo ci sono le pubbliche amministrazioni.

Il giudice amministrativo nasce, invece, per tutelare l'interesse legittimo individuale, di fronte all'esercizio illegittimo del potere amministrativo. Non è suo compito valutare se e in che misura la tutela di quell'interesse possa compromettere il raggiungimento degli obiettivi della politica nazionale, regionale o locale. Né mediare tra la tutela dell'interesse individuale e la cura del superiore interesse pubblico, per modulare gli effetti della propria decisione.

Al giudice è chiesto solo di applicare la legge e di farlo nei limiti in cui ciò gli sia chiesto dalle parti. Spetta all'amministrazione trovare il rimedio ai propri errori. E prima ancora spetterebbe ad essa il compito di evitare di commettere quegli errori, che portano poi all'annullamento dei suoi atti da parte del giudice amministrativo.

Non è certo eliminando il medico o impedendo che egli svolga obiettivamente la propria diagnosi che si elimina e si cura la malattia.

Ove si ritenga il rispetto di certe regole troppo stringente e vincolante per l'amministrazione, si modifichi la regola. Non si costringa il giudice a disapplicarla. E se la regola non può essere modificata, la si accetti e la si applichi, senza incolpare giudici e avvocati della inefficienza del sistema.

Esistono limiti e garanzie, nello Stato di diritto, che neppure il più alto consenso popolare può consentire di superare. Quando i diritti del singolo individuo cedono sempre e comunque di fronte all'interesse della maggioranza, siamo infatti, al di fuori dello Stato di diritto. È accaduto in Italia in un recente passato. E accade purtroppo, anche ai giorni nostri, in molte autocrazie.

La salute del nostro Stato di diritto è testimoniata anche dall'efficienza e dalla indipendenza della giustizia amministrativa. Per questo motivo, come avvocati amministrativisti, non smetteremo mai di chiedere che vengano definitivamente superati quegli elementi che ancora collegano il Consiglio di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, separando in modo definitivo e irreversibile la funzione consultiva dell'organo dalla sua funzione giurisdizionale. Al di là del valore e della serietà indiscussa delle persone, troviamo sconveniente che i consiglieri di Stato possano, da un lato, essere i consulenti giuridici dei ministri e gli estensori degli atti normativi e regolamentari governativi e ministeriali e, dall'altro, essere i giudici dell'azione amministrativa del governo. Ci sembra che le ragioni storiche di questa ambivalenza di ruoli siano del tutto superate e che il mantenerla produca solo un potenziale conflitto d'interesse, che nuoce all'immagine di indipendenza e autonomia dell'Istituzione. Come ha ricordato il Presidente Maruotti, nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato, e come ha ribadito anche

oggi, per qualunque giudice non basta essere imparziale, bisogna anche apparire tale, in ogni circostanza.

Su un piano maggiormente operativo, osserviamo con crescente preoccupazione l'erosione dello spazio di autonomia decisionale del giudice amministrativo da parte del legislatore. Regole sostanziali, come quelle introdotte con l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, o processuali, come quelle contenute nell'art. 125 c.p.a., restringono infatti i poteri del giudice e l'effettività della tutela che egli potrebbe assicurare. Lo fanno in funzione dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Analoghi limiti sono stati di recente introdotti per i giudizi che vedano interessate opere finanziate coi fondi del PNRR e la cui realizzazione non può essere messa in dubbio, né rallentata dai giudici amministrativi.

Le stesse misure introdotte nel tempo per deflazionare il contenzioso amministrativo e smaltire l'arretrato, ivi compreso il quasi inapplicato art. 72 *bis* del codice, sembrano avere, del resto, un unico scopo: che non è quello di fornire all'individuo la più giusta e approfondita tutela; ma è semplicemente quello di accompagnarlo nel tempo più breve verso l'uscita, onde poter migliorare la performance del sistema. Il quale sistema, attraverso lo strumento delle perenzioni e delle verifiche dell'interesse, mostra un'oggettiva preferenza per l'abbandono del campo da parte del ricorrente, che chiamato dopo anni a valutare con attenzione se dichiarare la permanenza dell'interesse alla decisione, tenendo conto anche di una sua possibile condanna alle spese, si sente quasi invitato a desistere.

La stessa ossessiva contrazione delle tempistiche processuali in materie come quella degli appalti pubblici, è sicuramente nemica dell'effettività della tutela. 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. Come è stato recentemente da altri osservato, la tutela non è mai effettiva se il sistema non consente una decisione ponderata. Perché, se bastasse una decisione qualsiasi, purché rapida, non occorrerebbe un sistema di tutela giurisdizionale e non occorrerebbero magistrati di alto livello: basterebbe tirare una moneta.

Tutto questo, insieme alla misura in certi casi ingiustificata e insostenibile del contributo unificato, non può non avere avuto un peso determinante nella progressiva significativa diminuzione del numero dei ricorsi presentati innanzi ai diversi Tribunali amministrativi. Riduzione che è avvenuta in proporzione diversa tra le diverse regioni italiane, vuoi per un'anomala e innaturale concentrazione *ex lege* di taluni contenziosi davanti al TAR Lazio, vuoi per l'accettazione di molti colleghi più giovani, soprattutto

nelle regioni più svantaggiate, a compensare i maggiori costi di accesso alla giustizia amministrativa con la riduzione forzata dei propri compensi, spesso anche al di sotto dei minimi tariffari.

È stato al riguardo dichiarato, in alcune sentenze relative agli affidamenti degli incarichi difensivi di pubbliche amministrazioni con gare al ribasso, che l'avvocato, soprattutto quello che ha più bisogno di farsi conoscere ed apprezzare, potrebbe avere interesse ad assumere l'incarico anche in forma gratuita, per i vantaggi che, sotto altri profili potrebbe in tal modo ricevere.

Ebbene, se questa dovesse essere la giustizia del futuro e, in particolar modo, la giustizia amministrativa, diciamo subito e senza esitazioni che essa non rappresenta il nostro modello. Sono sicuro che non rappresenta neppure il modello voluto dai magistrati amministrativi. E probabilmente neppure quello che avevano in mente i Padri costituenti.

Se è così, abbiamo il diritto e il dovere di dichiararlo. Perché non tutto può essere ridotto a numero o statistica; non tutto può essere sacrificato sull'altare dell'efficienza e della celerità, soprattutto quando sono in gioco la vita e i beni delle persone.

Vengo ora, per concludere, ai rapporti dell'avvocatura con il Tribunale Amministrativo per il Veneto.

Da molti decenni la nostra Associazione svolge un ruolo di cerniera tra il Foro e la Curia. E questo ha promosso non solo cordialità di rapporti e stima reciproca, ma anche felici sperimentazioni sul piano processuale, dalle quali poi lo stesso legislatore ha tratto spunto per importanti riforme del rito, come l'introduzione della sentenza immediata, emessa a seguito della camera di consiglio.

Anche grazie a forme trasparenti e virtuose di cooperazione, assicurate da associazioni come la nostra, è possibile alimentare quel confronto proficuo e fecondo tra avvocatura e magistratura, che rifugge dai rapporti privilegiati di carattere personale e garantisce a tutti di esprimere in modo libero e democratico la propria voce.

Lo scorso anno abbiamo inaugurato lo strumento del tavolo tecnico, che rimane però ancora sottoutilizzato e che, a nostro avviso, dovrebbe essere convocato a cadenza fissa. Riteniamo in particolare fondamentale un suo utilizzo per la gestione delle udienze e una migliore definizione delle fasce orarie per le chiamate delle cause, che consenta un'effettiva programmazione dell'agenda degli avvocati. Ci piacerebbe, inoltre, essere sentiti in vista della nuova ripartizione delle materie legata all'istituzione della nuova quarta sezione, per garantire al meglio l'omogeneità dei carichi e degli

orientamenti tra le diverse sezioni. Come pure, in futuro, gradiremmo essere consultati sull'organizzazione della nuova sede del Tribunale, a Sant'Angelo, che presenta già sulla carta una serie di criticità.

Ritengo invece di interpretare i sentimenti di apprezzamento dei Colleghi per l'ascolto che viene riservato ai difensori nelle camere di consiglio e nelle udienze pubbliche. Si tratta di una forma di considerazione e di rispetto che non è dovunque scontata. La discussione, in fondo, è il solo momento di contatto che ci rimane con i giudici e con i colleghi, dacché il processo è diventato telematico. Rinunciare anche ad essa significherebbe snaturare la figura stessa dell'avvocato.

Mi scuso con Lei, Presidente, se ho impegnato il tempo del mio saluto con considerazioni che a tratti possono essere apparse nostalgiche o melanconiche. In realtà, esse sono piene di fiducia e ottimismo, perché ho la speranza e la convinzione che saranno ancora una volta le brave persone che compongono l'avvocatura e la magistratura a dimostrare nei fatti che esiste un Giudice a Berlino, il cui scopo è quello di assicurare che la forza del diritto prevalga sempre sul diritto della forza.

Con questo auspicio, e con la speranza di poterci ritrovare a celebrare la prossima inaugurazione in un clima generale meno problematico di quello che da qualche anno stiamo vivendo, a causa della pandemia, della guerra e della crisi climatica, formulo alla S.V. Ill.ma, a tutti i Magistrati del Tribunale, al Personale amministrativo, ai Colleghi delle Avvocature pubbliche e del libero Foro, i più cordiali auguri di buon lavoro.

Venezia, 14 marzo 2023

Alessandro Calegari