

Illustrissimo Presidente,

Illustri Presidenti di Sezione e Magistrati del Tribunale,

Spettabili Autorità,

Pregiatissimi Colleghe e Colleghi,

Gentili Signore e Signori,

anche quest'anno ho l'onore di rappresentare, insieme, l'Associazione Veneta e l'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti. Porto dunque a Lei, Presidente, e a tutti i presenti, il saluto e l'augurio più cordiale del Foro amministrativo.

Mi consenta, innanzi tutto, Presidente, di rinnovare pubblicamente il sincero benvenuto che Le manifestammo in occasione del Suo insediamento, avvenuto solo poche settimane fa. Con piacere abbiamo colto la Sua intenzione di proseguire il fecondo rapporto di collaborazione che si è sviluppato tra la Curia e il Foro e che abbiamo visto, in particolare, consolidarsi sotto la guida della Presidente Maddalena Filippi, che ancora saluto e ringrazio, a nome di tutti i Colleghi, per il bellissimo ricordo che ha lasciato nei cinque anni trascorsi a Venezia.

Fin dalla sua fondazione, risalente al 1979, la nostra Associazione ha svolto un ruolo di preziosa cerniera tra il Foro e la Curia. Questo collegamento ha prodotto nel tempo, non solo cordialità di rapporti e stima reciproca, ma anche fortunate sperimentazioni sul piano processuale, dalle quali poi lo stesso legislatore ha tratto spunto per importanti riforme, come l'introduzione della sentenza immediata, emessa a seguito della camera di consiglio. Ciò è potuto accadere in virtù della intraprendenza di figure carismatiche tra gli avvocati, ma anche grazie alla lungimiranza di alcuni illuminati presidenti. Gli uni e gli altri hanno saputo anticipare i cambiamenti, valorizzando le reciproche attitudini ed esercitando con scrupolo e dedizione i rispettivi ruoli, che sono quelli di chiedere e di rendere giustizia.

Confido che Ella abbia già avuto modo di apprezzare la correttezza e l'elevata qualità degli Avvocati che frequentano il T.A.R. Veneto. Qualità che nasce nelle aule delle nostre Università, si sviluppa negli Studi professionali e trova la sua consacrazione nelle aule del Tribunale. Qualità che la nostra Associazione concorre a mantenere in grado elevato attraverso un'intensa attività di formazione, che viene apprezzata anche al di fuori dei confini regionali e che siamo in grado di assicurare grazie all'apporto generoso di tanti Colleghi e la costante collaborazione dell'Accademia e della Magistratura.

Credo che le generazioni passate ci abbiano donato, con il loro esempio, una preziosa eredità, che abbiamo il dovere di trasmettere con la stessa genuina passione a quanti verranno dopo di noi. Approfitto, anzi, di questa occasione, per rivolgere un pensiero affettuoso e commosso alle famiglie di quei Colleghi, che ci hanno lasciati, in taluni casi tragicamente e prematuramente, nell'anno appena trascorso.

Non è tuttavia meno intensa la mia vicinanza ai Colleghi più giovani, che certamente affrontano una realtà più complessa e difficile di quella che noi abbiamo incontrato alla loro età. La mancanza di prospettive sicure, l'exasperata concorrenza, la crisi del mercato, l'aumento dei costi generali e degli adempimenti di ogni genere, che rende sempre più antieconomico avviare o mantenere in vita piccoli studi unipersonali, inducono molti di essi ad abbandonare anzitempo la carriera forense e a cercare più sicuro e remunerativo rifugio in ruoli di natura impiegatizia.

Accresce questa generale e avvertita incertezza nel futuro l'affacciarsi minaccioso dell'intelligenza artificiale e del possibile suo utilizzo in campo giudiziario, per la risoluzione delle controversie. Crediamo che le opportunità offerte dalla tecnologia rappresentino senz'altro una sfida da cogliere, ma da governare al tempo stesso con prudenza, senza imboccare pericolose scorciatoie, nel nome della certezza, della celerità e della prevedibilità delle decisioni.

Una giustizia rapida ed efficiente non è sempre e necessariamente una giustizia giusta.

Queste difficoltà, riguardanti nello specifico il mondo del diritto, si iscrivono in una più ampia e generale situazione di incertezza e instabilità, che caratterizza la società contemporanea e che determina anche la crescente conflittualità nei rapporti tra le persone, le istituzioni e gli Stati. Preoccupa, in particolar modo, la diffusa incapacità di riconoscere valori comuni condivisi, che consentano di dialogare, comprendere e rispettare l'altrui punto di vista, così da rendere più agevole la composizione pacifica dei contrasti.

Il ruolo dei Magistrati e degli Avvocati assume, in questa ampia cornice, una straordinaria importanza, soprattutto se rapportato alla dimensione etica, che in questa sede più ci interessa. Vorrei dire che il ruolo di questi professionisti ha la stessa importanza, in uno Stato di diritto, di quanti si trovino a ricoprire incarichi di responsabilità nell'amministrare la cosa pubblica.

Dalla qualità, umana e professionale, degli attori del processo dipende infatti il buon funzionamento della giustizia e da questo dipende, in ultima istanza, anche la tenuta del sistema democratico.

Non è un caso se, nel suo ultimo discorso inaugurale, il Presidente del Consiglio di Stato, Luigi Maruotti ha ricordato "l'importanza che il giudice amministrativo sia percepito quale figura istituzionale 'indispensabile', proprio in quanto custode della legalità ed elemento costitutivo dello Stato di diritto".

Perché il giudice amministrativo, a ben vedere, garantisce il rispetto del 'diritto pubblico' e quest'ultimo, come ricorda ancora Maruotti, "ha il ruolo preminente di contrastare i fenomeni di disgregazione che hanno indebolito negli ultimi anni la struttura sociale della comunità e di dare prospettive per il superamento delle diseguaglianze generazionali, socio-economiche, territoriali e di genere".

Riecheggiano qui le parole pronunciate nel famoso discorso di Bergamo sulla giustizia amministrativa da Silvio Spaventa, nel lontano (ma in realtà vicinissimo) 1880. Egli lamentava, in fondo, guasti che possiamo riscontrare anche oggi. E indicava rimedi che potremmo anche oggi tutti condividere.

Osservava come il decentramento delle competenze e delle responsabilità (penso alle odierne forme più spinte di autonomia) non avesse certamente risolto il problema della legalità nell'amministrazione, ma avesse semmai moltiplicato le occasioni di illegalità e di abuso, visto che – sono parole sue – presso "ogni Consiglio o corpo locale la passione di parte, la prepotenza delle maggioranze, non sarà meno, anzi sarà certamente più acre e più impura".

Osservava, in specie, come la prima causa della cattiva amministrazione fosse "il difetto o l'incertezza di norme giuridiche, che limitino rigorosamente nell'amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare".

Aggiungeva che la seconda causa di cattiva amministrazione fosse "il difetto e l'incertezza del giudice, che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si

risente e si oppone all'abuso ed arbitrio, che contro di lui si commette o si tenta commettere”.

E concludeva che la terza causa di cattiva amministrazione era “il difetto di responsabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici”.

Ma Spaventa diceva tutto questo in un momento storico nel quale la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione si era fortemente ridotta con la legge di abolizione del contenzioso amministrativo del 1865. E anche da quella sua provocazione si produsse il clima politico che portò, nel 1889, con la legge Crispi, alla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato e alla nascita della giustizia amministrativa.

Ora la situazione è ben diversa: abbiamo fortunatamente una carta costituzionale e un codice del processo amministrativo che assicurano una piena ed effettiva tutela giurisdizionale nei confronti dell'azione amministrativa. Ma i problemi dell'amministrazione sono rimasti più o meno gli stessi del 1880. Perché? E quali sono le risposte date dal legislatore?

Potremmo dire, in estrema sintesi, che esse sono: la continua proliferazione delle norme, che rende incerto e instabile il sistema, favorendo una diffusa e tollerata inosservanza delle leggi, dietro ad un apparente formale loro ossequio; la moltiplicazione delle norme di dubbia cogenza, con l'ingresso nell'ordinamento di discutibili strumenti di soft law; l'introduzione di vaghi e generali principi, come quelli pomposamente affermati dal nuovo codice dei contratti pubblici; il depotenziamento dei poteri del giudice amministrativo (tanto in sede cautelare, quanto in sede di merito) e di quello contabile (viste le limitazioni introdotte alle ipotesi di condanna al risarcimento del danno erariale); la generale attenuazione delle responsabilità civili e penali dei pubblici ufficiali. Il tutto nella convinzione che il rispetto della legalità rappresenti un ostacolo o un inciampo rispetto alla realizzazione delle finalità di pubblico interesse e che debba, invece, prevalere il principio-valore del risultato.

Se le risposte ricevute sul piano normativo appaiono insoddisfacenti, il sistema sembra pretendere magiche soluzioni dagli operatori del processo, ai quali si chiedono, da un lato, atti sintetici e chiari e, dall'altro, decisioni rapide e semplificate. Come se l'unico obiettivo da perseguire, a maggior ragione nel perseguimento delle finalità del PNRR, non fosse quello di arrivare ad una sentenza equa e giusta, privilegiando la qualità del prodotto, ma alla conclusione più sollecita del contenzioso, in cui l'esito diventa quasi irrilevante.

Già lo scorso anno osservavo da questa tribuna che l'ossessiva attenzione alle statistiche sullo smaltimento del contenzioso pregresso e l'eccessiva contrazione delle tempistiche processuali in materie come quella degli appalti pubblici, specialmente se finanziati nell'ambito del PNRR, sono sicuramente nemiche dell'effettività della tutela. Non soltanto perché rischiano di ledere il contraddittorio, ma anche perché possono impedire agli stessi giudici di affrontare le questioni con il dovuto grado di approfondimento. Perché, se bastasse una decisione qualsiasi, purché rapida, non occorrerebbe nemmeno allestire un sistema di tutela giurisdizionale e non occorrerebbero né avvocati, né magistrati di alto livello: basterebbe appunto un algoritmo. Di ciò resto ancora convinto.

Chiarezza e sinteticità sono valori importanti. E certamente, per riprendere ancora una volta le parole del Presidente Maruotti, “quando il quadro normativo risulta complesso e poco chiaro, il giudice amministrativo deve evitare che sorgano questioni interpretative sul contenuto della sua pronuncia”, nel senso che “un’ordinanza cautelare o una sentenza devono ‘semplificare’, devono risolvere le questioni e non devono farne sorgere altre”.

In questo senso, è parimenti un disvalore, che disorienta i cittadini e gli amministratori e produce un grave danno per il Paese, il contrasto voluto di orientamenti tra giudici appartenenti a plessi diversi della giurisdizione, come è recentemente accaduto per la questione degli stabilimenti balneari o per i casi di rigenerazione urbana, che hanno interessato la città di Milano.

Ma non può dirsi certamente un sistema accettabile quello in cui la legge impone che il superamento dei limiti dimensionali di un atto giudiziario si traduca, per il difensore e la parte, in una causa di inammissibilità dell'azione promossa.

Chiarezza e sinteticità non devono in nessun caso prevalere, sul piano dei valori, ai principi del contraddittorio, del giusto processo e del libero convincimento del giudice. Perché rispetto a tali principi esse sono serventi.

L'avvocato avveduto non ha bisogno di una regola che gli dica quanto un atto deve essere chiaro o lungo: lo deve capire da sé, immedesimandosi in chi lo dovrà leggere e comprendere e traendo le logiche conseguenze.

Altro problema rilevante – come ha osservato il Presidente Carmine Volpe in un'altra recente inaugurazione – è quello dell'eccessiva timidezza del giudice amministrativo nella quantificazione dei danni da risarcire da parte della pubblica amministrazione.

Sono trascorsi ormai 24 anni dalla rivoluzionaria sentenza n. 500 del 1999, ma i progressi fatti sul piano della tutela risarcitoria nei confronti dell'azione illegittima della pubblica amministrazione sono davvero modesti e scoraggianti.

Anche per questo motivo, abbiamo pensato di dedicare all'argomento il convegno che si terrà proprio qui nel pomeriggio, a completamento di una giornata dedicata alla giustizia amministrativa.

Di questa iniziativa culturale dobbiamo essere nuovamente grati a Lei, Presidente, che ha voluto mantenere viva una tradizione inaugurata da chi L'ha preceduta e ha accolto con entusiasmo la proposta del tema e dei relatori che Le abbiamo proposto.

Anche grazie a forme virtuose di cooperazione, come quelle esistenti tra la nostra Associazione e codesto Tribunale, 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 e concorrere così a migliorare un servizio che insieme rendiamo, con leale abnegazione, alla comunità tutta.

Sono convinto che troveremo in Lei, Presidente, un interlocutore attento e sensibile, con cui potremo proseguire un dialogo avviato dai nostri predecessori 50 anni fa, quando anche questo T.A.R. iniziava ad operare, in attuazione di una lungimirante scelta dei nostri costituenti, volta in allora ad estendere e non già a limitare la tutela del cittadino e con essa garantire anche una più diffusa legalità nell'amministrazione.

Con questo auspicio, 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, 29 febbraio 2024

Alessandro Calegari