

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

CONVEGNO DI STUDI
SU
UN DOMANI PER LA
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Articolo sul
“Domani della Giustizia Amministrativa”

a cura di
prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

Un domani per la Giustizia Amministrativa

(di Giuseppe Abbamonte)

Sul domani della giustizia amministrativa

(Roma – LUISS Guido Carli, 18 giugno 2014)

1) Giustizia nell'amministrazione istanza costituzionale recepita nell'art. 100 Cost. e realizzata nelle istituzioni di giustizia amministrativa e, cioè, giudici e processo amministrativo. Essa è giustizia sulla funzione amministrativa resa conformemente a legge ed implementata secondo coscienza (Thon) dall'opera della giurisprudenza (spirito della legge di Spaventa e di Rovelli) e "qualcosa in più della violazione di legge" (Cammeo).

2) La giustizia amministrativa verrebbe facilitata nel suo compito se esistessero leggi - programma per settore di amministrazione (cfr. art. 41, 3° co. Cost.), in modo che venissero predeterminati mezzi e fini dell'azione amministrativa, sicchè se ne potrebbero cogliere più facilmente le deviazioni da parte di chi deve giudicare. Ma tutto ciò presupporrebbe un'organicità di legislazione tra programmazione ed attuazione che finora non si è raggiunto, sicchè, sostanzialmente, si opera con una legislazione che determina competenze procedurali e, nello stesso tempo, mezzi e fini da raggiungere.

Segue che l'opera dei giudici amministrativi deve essere particolarmente approfondita per cogliere le deviazioni, ove vi siano, o, comunque, più semplicemente per rendere giustizia.

3) In questa prospettiva nel codice del processo amministrativo del 2010 e

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

s.m.i. si è assistito, da un lato, già nel 1° articolo ad una proclamazione di effettività di resa di giustizia, secondo i principi dell'ordinamento nazionale ed europeo, in modo da allargare le prospettive di chi deve amministrare e di chi li deve rendere giustizia.

D'altro lato, si è opportunamente ampliato l'oggetto del giudizio amministrativo non solo includendovi oltre l'annullamento anche il risarcimento ma andando ben avanti, perché, nell'art. 40, oltre all'atto amministrativo impugnato si chiede che il ricorrente precisi l'oggetto della domanda: il che, sostanzialmente, libera il giudice amministrativo dello schermo dell'atto e lo mette direttamente in contatto col fatto oggetto dell'azione amministrativa, corretta o deviata che sia.

4) In questa prospettiva si sono estesi i mezzi cautelari fino a comprendervi le misure ritenute idonee a superare l'urgenza e, direi, anche la situazione congiunturale e si sono allargati i mezzi di prova sul modello del processo civile, ad eccezione dell'interrogatorio e del giuramento per i quali manca al funzionario che ha agito, la disponibilità dei relativi oggetti.

5) In sintesi, dal punto di vista normativo, non si può dire che il c.p.a. non abbia allargato l'area della giustizia che può essere resa effettivamente a chi la chiede ma, ovviamente, non mancano alcune censure in sede di attuazione, anche per sopravvenienze che non appaiono sostenibili come gli elevati costi dei c.d. ticket iniziali che hanno fortemente diminuito l'afflusso dei ricorsi perché proprio per detti elevati costi iniziali, molti rinunziano a

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

chiedere giustizia e tutto ciò sarebbe da evitare assolutamente. Infatti, T.T.AA.RR. e Consiglio di Stato rendono giustizia al cittadino nei confronti del Potere e la giustizia amministrativa risponde ad una istanza costituzionale di giustizia nell'amministrazione che deve essere garantita ai cittadini perché il contatto dei cittadini con l'amministrazione è l'effettivo primo contatto per non dire scontro con il potere e riguarda interessi essenziali quali: l'abitazione, la professione, le iniziative economiche, la proprietà e così via.

6) Altra lamentela, questa volta per verità non meritata, è la durata dei processi; infatti, specialmente, coniugando mezzi cautelari e sentenza breve il processo amministrativo è l'unico che può essere risolto nel giro di pochi mesi.

C'è ancora da sottolineare che si incontrano tuttora resistenze per ottenere il risarcimento dei danni causati dall'azione amministrativa; resistenze spiegabili per l'attuale congiuntura economica in cui versano i cittadini e anche le amministrazioni. E' da sottolineare anche che il discorso sul risarcimento dei danni trova ovviamente resistenza nel modo di essere e vedere degli stessi giudici, sicchè dovrà ancora operarsi un opportuno rodaggio per arrivare ad un'effettiva resa di giustizia per i danni causati dalla P.A. non essendo stato tuttora ben recepito nella cultura delle istituzioni di giustizia amministrativa il discorso dell'art. 28 Cost. sulla responsabilità del funzionario secondo la legge civile, penale ed amministrativa che, peraltro, sembra rinviare soprattutto all'azione dei giudici ordinari.

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

Al presente preoccupano alcune riforme in corso, quali ad esempio, i giudizi sugli appalti che restringono notevolmente tempi e garanzie di procedure e comminano forti sanzioni in caso di soccombenza che sarebbero appropriate se avessimo un sistema di legislazione amministrativa adeguata alle esigenze di chiarezza e funzionalità dell'azione, il che, in realtà, non c'è. E' in corso altresì il taglio delle Sezioni Distaccate dove dovrebbe aversi riguardo ai carichi di lavoro per evitare ulteriori ritardi e, in ogni caso, distribuire adeguatamente il personale disponibile per rispondere alle domande di giustizia.

7) Venendo poi ai vizi di legittimità, nell'art. 29 c.p.a. è rimasta la trilogia tradizionale della violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere ma bisogna purtroppo prendere atto che l'eccesso di potere è appassito, per così dire, ed avrebbe bisogno di essere opportunamente rinverdito perché, come già detto, con l'eccesso di potere e quel qualcosa di più che deve cogliere la giurisprudenza e, in realtà, si tratta di cogliere le deviazioni della funzione pubblica indipendentemente dalla formale conformità a legge realizzata magari, rappresentando malamente o deviamente i fatti o violando regole tecniche di azione concreta.

In sostanza, deviando da tutto ciò che non è scritto nella legge ma che egualmente deve essere osservato perché l'amministrazione è attività concreta che per poter essere esercitata deve essere conformata alle regole giuridiche e non, che ne disciplinano lo svolgimento - e ben furono detti che l'eccesso di potere reprime l'applicazione ipocrita della legge (HAURIOU). Spaventa, poi, fin dalle prime sentenze della IV sezione del

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

Consiglio di Stato che presiedeva, avvertiva che il g.a. deve ricercare **oltre l'osservanza della legge anche l'osservanza dello spirito della legge** e, in tal modo, arrivava sino al cuore del fatto, opponendosi a quella tendenza, non meno ipocrita, che all'inizio della formazione della legge sulla giustizia amministrativa pretendeva di affermare che il giudice avrebbe dovuto recepire i fatti così come rappresentati dall'amministrazione, svuotando, in tal modo, la funzione giustiziale.

Ma Spaventa ed i suoi consiglieri risalirono allo spirito della legge e, sostanzialmente, guardano la vicenda controversa nella complessità, delle sue motivazioni e delle sue conseguenze.

E questa è giustizia amministrativa dell'oggi e del domani!

8) Concludendo queste brevi note che, sono soltanto uno sguardo sullo stato delle cose e sui possibili miglioramenti, si può affermare che l'istanza di giustizia amministrativa è bene espressa nel 1880 nel celebre discorso di Spaventa, si è concretata altrettanto bene nelle prime sentenze del 1880-81 riferendosi allo spirito della legge; è stata poi riconosciuta e rafforzata nell'art. 100 Cost. che, richiedendo la resa di giustizia nell'amministrazione, ha attribuito a questa istanza l'efficacia di norma costituzionale ed ha vissuto nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha ben articolato il vizio di eccesso di potere nell'attualità, eccesso di potere rivissuto nel c.p.a. che ha rafforzato l'ordinamento dei mezzi di prova.

Si ricorda, in proposito, che secondo la dottrina francese non esisteva addirittura -e questo è esagerato- un potere discrezionale ma era

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti
00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30

l'insufficienza dei mezzi di prova contro la giustizia amministrativa che aveva dato luogo al potere discrezionale.

In realtà sono le regole che vengono in rilievo nella concretezza dell'attività amministrativa che collaborano ad evidenziare le deviazioni; ed è nota la giurisprudenza dell'A.P. iniziata con la celebre decisione n. 16/1989 del Consiglio di Stato in cui è stato detto che il Consiglio di Stato può sindacare sotto il profilo dell'eccesso di potere l'atto viziato da violazione delle regole tecniche che disciplinano in concreto l'attività amministrativa.

E' con l'augurio di indirizzi espansivi verso le realtà degli interessi umani di tutte le attività pubbliche e private che si concludono le mie considerazioni sul possibile domani della giustizia amministrativa.

Giuseppe Abbamonte