

Al direttore - *Ciclicamente, quando si discute di misure urgenti per il rilancio dell'economia, vengono avanzate proposte per ridurre gli spazi della tutela giurisdizionale sugli atti della Pubblica amministrazione. Come se la scarsa efficienza dell'amministrazione dipendesse dall'esistenza di un sistema di giustizia amministrativa. Un elemento fondamentale di questo sistema è rappresentato dal potere del giudice di annullare e sospendere i provvedimenti amministrativi illegittimi. La mera eventualità che ciò si verifichi viene però considerata un ostacolo alla celerità dell'azione amministrativa. Si propone quindi di ripiegare semmai su soluzioni diverse, che per esempio riducano la tutela contro gli atti amministrativi al risarcimento del danno. Rispetto a queste proposte, che abbiamo letto anche in questi giorni, sentiamo l'esigenza di rivendicare la necessità di una giustizia amministrativa in uno stato costituzionale di diritto.*

1. Certamente, se si elimina la possibilità che un giudice possa annullare o sospendere una decisione amministrativa, l'azione amministrativa non viene più vanificata o ritardata e gli atti, legittimi o illegittimi che siano, producono indisturbati i loro effetti. Si può discutere sull'opportunità dell'attuale assetto della giustizia amministrativa codificato nella Costituzione, ma ciò non tocca la sostanza, cioè la necessità di una giustizia amministrativa che abbia come componente fondamentale il potere di annullare i provvedimenti illegittimi che ledono i cittadini. Né può sostenersi che la tutela del cittadino potrebbe ridursi, almeno in ampia misura (si pensi alle vertenze sui contratti dell'amministrazione pubblica, sulle grandi infrastrutture ecc.), al risarcimento del danno, peraltro in contrasto con le direttive europee: se una soluzione del genere venisse estesa rispetto a quanto già oggi ammesso, il cittadino perderebbe nei confronti del potere pubblico una tutela reale e la stessa amministrazione non avrebbe nulla da guadagnare. Si diffonderebbero iniziative basate su provvedimenti illegittimi e l'obbligo di risarcire il danno renderebbe ancora più gravoso il sacrificio per l'amministrazione che finirebbe col dovere pagare due volte, il contraente per la prestazione affidata-gli illegittimamente e il ricorrente vittorioso per il risarcimento del danno causatogli. Per non dire delle facili "collusioni" e "accordi" incrociati tra i maggiori concorrenti per "spartirsi" le commesse, senza contestarne l'illegittimo affidamento, per chiedere poi altissimi risarcimenti. Senza dimenticare che il valore della legalità, della cui mancanza nell'amministrazione spesso ci lamentiamo, dovrebbe essere un valore irrinunciabile.

2. Che poi i ritardi o la mancata realizzazione di interventi pubblici nel nostro paese siano imputabili alle pronunce del giudice amministrativo è argomento frequente, ma tutt'altro che fondato. Il ricorso al giudice amministrativo concerne la fase di scelta del contraente ed è

diretto a evitare che l'amministrazione affidi la commessa agli "amici", o comunque selezionando offerte non serie o inaffidabili o irragionevolmente più onerose, o addirittura indulgendo a tentativi di corruzione. I ritardi e le inefficienze, come è ben noto a chi conosce a fondo la materia, si verificano in genere in una fase successiva all'affidamento dell'appalto o della concessione, e cioè nella fase della esecuzione. Oggi il contenzioso sull'affidamento dei contratti pubblici, in base alle norme speciali che lo regolano, è destinato a concludersi in tempi brevi, di assoluto rilievo anche rispetto ai modelli europei tra i più evoluti e, negli ultimi anni, la percentuale delle procedure di appalto che vengono bloccate dal giudice amministrativo è stimata inferiore al 4 per cento del totale di quelle bandite. Il ritardo che si verifica più frequentemente è rappresentato, almeno per le commesse di valore più elevato, dalla scelta delle stesse amministrazioni di non dar corso all'aggiudicazione fino alla pronuncia definitiva per evitare responsabilità per danni. Ciò conferma l'insostenibilità dell'opzione di modificare il sistema attuale, sostituendo la sospensione e/o l'annullamento degli atti di gara con una tutela meramente risarcitoria.

3. In questo contesto non sono condivisibili neppure proposte volte a potenziare il ruolo della Corte dei conti nei controlli sui procedimenti amministrativi per attività contrattuali e a escludere la tutela giurisdizionale nel caso in cui la Corte dei conti abbia esercitato il controllo senza formulare rilievi. In questo modo si confondono logica e ruolo della funzione di controllo e della giurisdizione, funzioni ben diverse tra loro: gli articoli 24 e 113 della Costituzione esigono che "tutti" possano agire in giudizio contro il cattivo esercizio del potere pubblico. Ma anche il recupero indiscriminato dei controlli costituirebbe un ritorno al passato, con la restaurazione di un sistema al quale da anni si è cercato di ovviare riducendo i controlli preventivi sugli atti a casi limitati, per rendere più celere l'azione amministrativa.

In conclusione, un dibattito sulla giustizia amministrativa è corretto e auspicabile, ma certo non per indebolire il suo ruolo rispetto alla garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini. L'amministrazione italiana non ha bisogno di "salvacondotti" rispetto ai suoi provvedimenti illegittimi: vi è bisogno invece che l'amministrazione sia più aderente, anche nella sua attività contrattuale, ai principi di legalità, che mai andrebbe contrapposta all'efficienza. Se si afferma la convinzione che molto del futuro del nostro paese dipenderà dalle capacità dell'amministrazione, la giustizia amministrativa va collocata al centro delle riflessioni anche a livello politico. L'obiettivo di sostenerla per renderla al passo con le esigenze di giustizia dei cittadini deve essere sostenuto con forza.

Guido Corso, Fabio Francario, Guido Greco, Maria Alessandra Sandulli, Aldo Travi