

T.A.R. e legalità

Nelle scorse settimane sui media ha ricevuto diverse critiche una sentenza del T.A.R. Puglia che annulla il progetto di realizzazione di una nuova tratta ferroviaria finanziata dal Pnrr.

E prevedibilmente da varie parti è stata ripresa l'affermazione, che nel dibattito pubblico è in circolo ormai da un decennio, secondo cui la giustizia amministrativa - cioè i T.A.R. e il Consiglio di Stato - sarebbe un freno per la politica e per lo sviluppo economico del paese.

Questa affermazione è però un luogo comune decisamente opinabile - e per chi ha un minimo di memoria storica risulta anche abbastanza curiosa, dato che sino all'inizio del secolo le critiche rivolte alla giustizia amministrativa erano di segno opposto, perché essa era sospettata di non essere abbastanza rigorosa l'applicare la legge nei confronti dell'amministrazione, e di non dare un'adeguata tutela al cittadino: ed è proprio per questa ragione che Calamandrei nell'Assemblea costituente ne aveva proposto la soppressione.

Ora, è innegabile che anche i giudici amministrativi a volte (come tutti) sbagliano, però non bisogna dimenticare che i T.A.R. e il Consiglio di Stato in definitiva non sono nient'altro che una delle diverse forme di controllo del potere pubblico, o, se si preferisce, di tutela della legalità nella pubblica amministrazione, previste dal nostro ordinamento in attuazione delle norme e dei principi della Costituzione.

E far rispettare la legge nella P.A. è una funzione che la giustizia amministrativa condivide con diversi altri organi giurisdizionali e amministrativi, quali i Tribunali civili e penali (i quali giudicano sui reati degli amministratori e dei dipendenti degli enti pubblici), la Corte dei Conti (che agisce per il risarcimento dei danni provocati dai funzionari pubblici), o l'Anac, l'Autorità anticorruzione, incaricata di combattere la corruzione nelle amministrazioni - peraltro chiunque abbia a che fare con la pubblica amministrazione sa bene che T.A.R. e Consiglio di Stato impensieriscono i funzionari pubblici molto meno di quanto non facciano il Giudice penale (che può condannare i funzionari a gravose pene detentive), la Corte dei Conti (che può condannarli a risarcimenti milionari), o anche l'Anac, i cui controlli possono portare all'attivazione di giudizi penali o contabili.

Ma forse il problema deriva proprio nel fatto che la giustizia amministrativa ha il compito di far rispettare la legge.

Nel nostro paese le leggi (e le leggi regionali, i regolamenti governativi, le direttive comunitarie, le ordinanze, *etc.*: ma per semplicità continuiamo a parlare di leggi) sono decisamente troppe: il numero esatto delle leggi vigenti è incerto, ma qualche anno fa *IlSole24ore* parlava di oltre centomila testi normativi di fonte statale.

Inoltre gli atti normativi vengono emanati non solo dal Parlamento, ma anche da numerose altre autorità (l'unione europea, il governo, i singoli ministeri, le regioni, le autorità indipendenti, gli enti locali, *etc.*), che non di rado si contraddicono l'un con l'altro.

A ciò si aggiunga che spesso il testo delle leggi è impreciso, se non oscuro: si sa di esperti magistrati e di illustri cattedratici che hanno passato ore e ore per cercare di capire il significato di una singola disposizione.

E soprattutto le leggi (soprattutto quelle in tema di pubblica amministrazione) cambiano spessissimo: basta consultare una qualsiasi banca dati giuridica per

rendersi conto del fatto che anche articoli di leggi recenti sono stati già modificati più volte, magari due o tre volte in un anno.

Per cui è molto facile che le pubbliche amministrazioni, quando affrontano una pratica che non è di *routine*, sbagliano nell'applicare un qualche articolo di legge – d'altra parte già una ventina d'anni fa un professore dell'Università di Bologna, che era stato anche assessore della Regione Emilia-Romagna, Luciano Vandelli, aveva pubblicato un libro intitolato *Sindaci e miti*, che esemplificava quello che deve fare un Sindaco per realizzare un'opera pubblica con ciò che chiamava il *gioco dell'oca amministrativo*, composto di ben 43 caselle che rappresentano altrettanti adempimenti, e in cui si trova sempre una casella che obbliga il Sindaco a tornare indietro nel gioco, magari anche al punto di partenza.

E se le amministrazioni sbagliano i giudici sono obbligati a prenderne atto: ma il Giudice penale in questi casi assolve l'imputato se la legge è stata violata senza dolo, e la Corte dei conti non condanna al risarcimento quando la violazione non ha provocato danni, mentre i giudici amministrativi altro non possono fare che annullare l'atto illegittimo.

Per cui, come s'è detto, è vero che anche i giudici amministrativi a volte sbagliano: però è altrettanto vero che a volte sono stati accusati ingiustamente, o ingenerosamente, perché hanno solo cercato di applicare le leggi, pletoriche e poco chiare, vigenti nel nostro paese.

Prendiamo un caso del 2017, in cui il T.A.R. del Lazio era stato criticato acceosamente perché aveva annullato le nomine di cittadini stranieri a direttori di alcuni dei principali musei italiani.

La decisione del T.A.R. Lazio in realtà non era basata su argomenti implausibili, ma su una precisa norma, dettata dal d.P.C.M. 174/1994, che dà attuazione al principio comunitario per cui in generale i concorsi pubblici sono aperti a tutti i cittadini degli Stati europei, ma al contempo stabilisce che la cittadinanza italiana è ancora prescritta per "i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato": quali appunto quelli di direttore di museo.

Poi dopo un anno il Consiglio di Stato ha riformato la decisione del T.A.R., ma è dovuto passare attraverso un ragionamento complesso, perché pure la Corte di Giustizia dell'Unione europea ammette che la regola della libera circolazione dei lavoratori può essere derogata per i posti di lavoro pubblico di particolare rilievo: e quindi il Consiglio di Stato ha potuto disapplicare la norma del 1994 solo in base alla considerazione che i direttori dei musei non esercitano poteri pubblici autoritativi.

Sicché la questione non sarebbe sorta se non vi fosse stata la norma, forse un poco infelice, del 1994: o se l'esecutivo l'avesse abrogata prima che il ministero della cultura – che fa parte anch'esso dell'esecutivo – bandisse il concorso per i direttori di museo.

E anche se, senza conoscere gli atti di causa, non si può valutare adeguatamente la correttezza o meno della sentenza del T.A.R. Puglia, va detto che in questa decisione pare avere giocato un ruolo determinante la recente riforma costituzionale che ha attribuito maggior rilievo all'ambiente: una riforma che a febbraio è stata approvata dalla Camera con un solo voto contrario e sei astenuti.

Giuseppe Manfredi