

## **Brevi osservazioni su attività amministrativa e controllo giurisdizionale in relazione all'attuazione del PNRR<sup>1</sup>**

-----

L'oggetto di cui si dibatte in questo incontro è un tema che in questo specifico momento storico induce a privilegiare un approccio di taglio spiccatamente pragmatico alla materia e tale preponderante empirica valenza è agevolmente intuibile perché quasi "imposta" dalla drammatica necessità di dare precedenza assoluta all'approntamento di misure economico-finanziarie idonee a fronteggiare una crisi che contrassegna una fase temporale della vita dell'intera nazione in cui ci si gioca nel presente e nell'immediato futuro lo sviluppo economico-sociale del Paese, in una sfida impostaci purtroppo dagli effetti devastanti di un terribile flagello (del quale speriamo di liberarci al più presto) e che non possiamo assolutamente non superare.

Nondimeno, il d.l. 77/2021 per l'innesto normativo che reca va significativamente ad incidere su istituti di diritto amministrativo sostanziale e processuale suscettibile di interessanti indagini scientifiche quanto al contenuto di tipo innovativo e alla portata e limiti della loro applicabilità

Vi risparmio però quelle che potrebbero essere solo pedanti osservazioni su problematiche di tipo esegetico riguardanti qua e là molte disposizioni limitandomi a qualche brevissima considerazione di fondo.

Si dice, giustamente e correttamente: il Piano di ripresa e resilienza conferisce oggi più che mai agli apparati pubblici una veste di imprenditorialità; di qui la necessità di munire le amministrazioni di un *modus operandi* proprio di un soggetto che agisce in una veste di tipo aziendalistico e di operare alla stessa stregua di un privato imprenditore, utilizzando strumenti d'azione svincolati da quelle strettoie di carattere formale, che si sono rivelate invece per l'attività posta in essere dalla Pubblica Amministrazione più di qualche volta una vera e propria "camicia di Nesso", a discapito della tempestività e concretezza dell'esercizio dei pubblici poteri

E sin qui nulla quaestio: concordiamo tutti sull'analisi, così come sulle "cure" a farsi.

Già, le misure di sostegno e di rilancio dell'economia sono rese esecutive a mezzo di procedure amministrative, il che significa autorizzazioni, concessioni, nulla osta e ancora controlli e quindi anche qui utilizzo dello strumento tipico dell'agire dei

---

<sup>1</sup> Intervento al webinar " Stato. Autonomie territoriali . Imprese e cittadini per l'attuazione del PNRR - 15 luglio 2021

pubblici poteri, l'atto amministrativo con cui approvvigionarsi di beni e servizi, realizzare opere strutturali, disporre di strutture sanitarie, di apparati logistici e di risorse umane e tecnologiche .

Ora è indubbio che l'economia deve ripartire in maniera forte e decisa ma il tutto deve avvenire nella legalità e in sicurezza, secondo le regole della buona amministrazione e questo significa altresì adeguata tutela giurisdizionale per evitare che atti ingiustamente lesivi di posizioni giuridiche soggettive abbiano effetti pregiudizievoli anche per l'interesse pubblico.

E dunque siamo al tema che da sempre campeggia nell'ordinamento amministrativo (oggi direi drammaticamente ancor più messo in risalto) ben posto in evidenza nelle sue opere da Fabio Roversi Monaco, già illuminato Rettore dell'Alma Mater e autorevolissimo studioso di diritto pubblico dell'economia, e cioè quello di poter felicemente conciliare le esigenze di celerità, efficienza e produttività dello Stato imprenditore nelle sue più diversificate manifestazioni e articolazioni con le regole pubblicistiche che pure innervano le procedure utilizzate per il perseguimento di quelle utilità necessarie al benessere economico- sociale del singolo cittadino e della collettività tutta

Occorre allora mettere conto che se lo sviluppo economico è l'interlocutore privilegiato dell'interesse pubblico, ancor di più in questo particolare momento storico, non dimentichiamo che il luogo dove si compone l'interesse pubblico quale sommatoria di una pluralità di interessi concorrenti, pubblici e privati, tutti da apprezzare in egual misura e nessuno dei quali va trascurato e dove gli stessi, si trovano la loro giusta consacrazione se non esaltazione è il procedimento amministrativo e dunque è nell'alveo del perimetro di questa modalità di estrinsecazione dell'agire dei pubblici poteri che bisogna agire ed interagire

E questa regola non può non trovare applicazione anche in relazione all'attuazione delle misure previste dal Piano attraverso una oculata, legale ed efficace attività amministrativa di gestione delle procedure attraverso cui l'autorità pubblica dovrà tener conto, in relazione agli obiettivi da conseguire per valutare, comparare e selezionare gli interessi coinvolti

E ancora, l'attività amministrativa di gestione delle procedure di attuazione del PNRR non potrà non osservare il percorso della discrezionalità, che implica, come sempre, adeguata istruttoria, valutazione comparativa, motivazione e cioè in definitiva puntuale osservanza dei canoni dell'agire della P.A. che consentono di perseguire le finalità di cui all'art. 97 Cost e dell'art. 41 della Carta di Nizza e cioè la trasparenza e la buona amministrazione. E qui la regola iuris del buon esercizio

dell'attività amministrativa diventa principio e valore irrinunciabile da osservare e che conduce ad un risultato che va oltre la legalità e legittimità dell'azione amministrativa perché essa stessa si pone oggi più che mai per l'ineludibile esigenza di superare la situazione di emergenza come mezzo concreto per individuare il contenuto, i limiti e gli effetti della gestione delle risorse messe a disposizione degli apparati pubblici .

E allora che si fa per cercare di far convivere forma ( che poi forma sic et simpliciter non è ) e sostanza ?

Sul profilo di diritto sostanziale le modalità di semplificazione nell' applicazione di alcuni significativi istituti , quali il silenzio-assenso, la conferenza dei servizi, il responsabile del procedimento e altro ancora previste dal normatore vanno senz'altro nella direzione di una velocizzazione dell'azione amministrativa da sempre auspicata e mai concretamente raggiunta e sicuramente queste previsioni sono ben accette e daranno utili frutti

Parimenti, sul versante giurisdizionale appare auspicabile, come misura congrua e calibrata l'introduzione di correttivi quali la deflazione del contenzioso a scopi meramente emulativi l'immissione nel processo di filtri di ammissibilità e anche limiti di legittimazione processuale , così come appare utile dare prevalenza nella fase dell'urgenza all'interesse pubblico sotteso all'adozione degli atti impugnati e ancora e forse di più la celerità della definizione dei contenziosi , non solo quelli riguardanti le gare d'appalto ma anche le controversie relative alle espropriazioni e alle concessioni .

È un momento cruciale quello che stiamo vivendo e che connota indubbiamente un cambiamento importante per la macchina amministrativa quanto alla sua funzionalità, e conseguentemente in significativa parte l'attività giurisdizionale sicché le novità e i correttivi che la normativa del Piano va ad introdurre quanto a semplificazione delle procedure e modifica di alcuni istituti di diritto processuale non possono non essere viste di buon occhio a patto però sotto quest'ultimo versante di non snaturare l'essenza del controllo giurisdizionale nei suoi aspetti identitari e cioè garanzia e difesa degli interessi ingiustamente lesi, mezzo di tutela dei diritti del cittadino e di legittimità del potere, un sindacato di legittimità che quanto alle modalità e agli effetti appare certamente migliorabile, ma che con tutti i suoi "limiti", l'intera giustizia amministrativa, rivendica con orgoglio di esercitare, senza ricette miracolistiche , ma neppure inconcludenti soluzioni, dovendosi a sommo avviso di che vi parla decisamente respingere la "generica" contestazione di costituire i tribunali amministrativi in un certo qual modo un freno all'agire della P.A.

E dunque ancora una volta e ancor di più adesso la funzione giurisdizionale di controllo ( sul rapporto più che sugli atti ) è e deve rimanere intonsa perché è strumento di regolazione, terza e neutrale degli interessi pubblici e privati in gioco, perché offre con discrezione indicazioni utili in ordine ad incertezze interpretative circa le decisioni da assumersi, perché le garanzie di difesa e tutela del cittadino sono irrinunciabili, il tutto nell'osservanza non di meri e vacui formalismi e/o esasperanti proceduralismi , ma in corretta applicazione dei precetti costituzionali.

E' con questa convinta "mission" che noi, giudici amministrativi, vogliamo e ci apprestiamo ad essere parte attiva in quella che è e deve essere una palingenesi socio- economico- culturale del Paese, operando, come sempre, oggi più di ieri, domani più di oggi, con entusiasmo, umiltà ed abnegazione .

**Andrea Migliozi**

Presidente TAR Emilia Romagna

Publicato il 16 luglio 2021